Der Schutz der nationalen Minderheiten als Aufgabe des Völkerbundes aus den Friedensverträgen

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der juristischen Doktorwürde
der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Schlesischen Friedrich Wilhelm-Universität zu Breslau
vorgelegt von

Hans Ulrich von Schweinitz

1930

Spezialdruckerei für Dissertationen Dr. Hermann Eschenhagen KG., Ohlau i. Schl.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Gedruckt mit Genehmigung
der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
zu Breslau

Gliederung.

Seite

A. Vorwort 1

B. Der Schutz der Minderheiten als Aufgabe des Völkerbundes aus den Friedensverträgen . . . . . .

Teil I: Die Friedensverträge als Quellen denen die Aufgabe des Völkerbundes zum Schutz der Minderheiten entspringt . . . . . .

1. Die in den Verträgen übernommene Garantie 2
2. Die einzelnen Bestimungen, auf die sich die Garantie des Völkerbundes bezieht . 7
3. Die Stellungnahme des Völkerbundes zu seiner Aufgabe 14

Teil II: Kritik an der Erfüllung der Aufgabe durch den Völkerbund und Hinweis auf Wege, die zu einer wirksameren Geltendmachung dieser Aufgabe führen könnten . . . . . .

1. Die Frage der Generalisation des Minderheitenschutzes 25
2. Die Lücken in den Verträgen 35
3. Paritätische Kommissionen im Inneren der Staaten 39
4. Die Ständige Minderheitenkommission beim Völkerbund 45
5. Die Anrufung des Ständigen Internationalen Gerichtshofes im Haag 55

C. Schlußbetrachtung: Die moralischen Aufgaben des Völkerbundes hinsichtlich der Minderheiten 56

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41546319_0074

Literaturverzeichnis.

Ammende, Ewald: Gefährdung des Europäischen Friedens durch nationale Unduldsamkeit, Referat vor dem III. Europäischen Minderheitenkongreß, 22.—24. August 1927, Sonderdruck Wien 1927.

Auerhan, Jan: Sprachliche Minderheiten in Europa. Deutsche Ausgabe Berlin 1926.

Auswärtiges Amt: Geschäftsstelle für Friedensverhandlungen, Materialien.

v. Balogh, Artur: Der Internationale Schutz der Minderheiten, München 1928.

Bericht über die Tätigkeit der deutsch-österreichischen Friedensdelegation, Wien 1919.

Bernatzik, Edmund: Ueber nationale Matrikel. Rektoratsrede Wien 1910.

Bordihn: Franz: Das positive Recht der Nationalen Minderheiten, Berlin 1922.

Boehm: Max-Hildebert: Europa Irredenta, Berlin 1923.

Brun, J. Lucien: Le Probléme des Minorités devant le Droit International, Paris 1923.

Bruns, Karl Georg: Grundlagen und Entwicklung des Internationalen Minderheitenrechtes, Berlin 1929.

— Die Nationalen Minderheiten in Europa als internationales Problem. Völkerbundfragen, Berlin 1927.

Danielcick, Paul: Die Rechte der Nationalen Minderheiten nach dem Versailler Vertrag, (Heidelberger Dissertation 1925).

Deutsche Liga für Völkerbund: Sammelwerk: Deutschland und der Völkerbund.

Epstein, Leo: Der Nationale Minderheitenschutz als internationales Rechtsproblem, Berlin 1919.
Prag 1923.

Evans, Ifor. L.: The Protection of Minorities, British Yearbook of International Law, London 1922.
bis 1929.

— Mitteilungen des Ausschusses, Wien (vollständig).

Feinberg, Nathan: La Question des Minorités à la Conférence de la Paix, 1919 et l'Action Juive, Paris 1929.

Fouqué-Duparc, Jacques: La Protection des Minorités Nationales, Paris 1922.
Freitag-Loringhoven, Freiherr v.: Die Satzungen des Völkerbundes, Berlin 1925.
Gerber, Hans: Kulturautonomie als Eigenart minderheitenrechtlicher Ordnung und ihre Verwirklichung nach der Estnischen Verfassung, Berlin 1926.
Glasul Minoritatilor, Organ der Minderheiten in Rumänien. Lujo (Rumänien).
Grunwald, Kurt: Das Recht der Nationalen Minderheiten und der Völkerbund, München-Gladbach 1926.
Heyking, Freiherr von: Niemeyers Zeitschrift für Internationales Recht, XXXVI. Bd.
House and Seymour: What really happend at Paris (The story of the Peace Conference by American Delegates), New-York 1921.
Hasselblatt, Werner: Neuzeitliche nationalpolitische Probleme. Sonderdruck aus Baltische Monatsschrift, November-Dezember 1927.
Hold von Ferneck, Alexander: Lehrbuch des Völkerrechts, I. Teil, Leipzig 1930.
International Law Association: Reports of the Conferenses, London.
Jellinek, Georg: Das Recht der Minderheiten, Wien 1898.
Journal Officiel siehe unter Société des Nations.
Junckersdorff, Kurt: Das Schulrecht der Deutschen Minderheit in Polnisch-Oberschlesien, Berlin 1930.
Junghann, Otto: Ursprung und Lösung des Problems der Nationalen Minderheiten, Berlin, Leipzig 1929.
Kaufmann, Erich: Rechtsverhältnisse der an Polen abgetretenen Ostmark, Berlin 1919.
Kelsen, Hans: Das Problem der Souveränität, Tübingen 1910.
Kraus, Herbert: Das Recht der Minderheiten (Materialien) Berlin 1927.
Kraus-Roediger: Chronik der Friedensverhandlungen, Berlin 1920.
Kulturwehr, Organ des Verbandes der Nationalen Minderheiten in Deutschland, Berlin.
Kunz, Joseph L.: Das materielle und formelle Minderheitenrecht (Bulletin International de Droit des Minorites, Ie Année Nr. 1, Juni 1930).

de Lapradelle, Geauffre: La Lois Polonaise de 1920 sur la Nationalité et les Traités de Versaille. Paris 1924.
Lange, Christian: siehe unter Union Interparlamentaire.
Lansing: Die Versailler Friedensvertragsverhandlungen, Berlin 1921.
Laun, Rudolph: Nationalitätenfrage einschließlich Minderheitenschutz (Strupps Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. II, S. 83 ff.)
— Entwurf eines Internationalen Vertrages über den Schutz der Nationalen Minderheiten (Schriften über Minderheitenschutz, Heft 2), Berlin 1929.
Leder, Hans: Entwicklung des Minderheitenschulwesens in beiden Teilen Oberschlesiens, Breslauer Dissertation 1928.
von Liszt, Franz: Das Völkerrecht, 12. Auflage Berlin 1925.
von Loesch, Karl: Volk unter Völkern, Breslau 1925.
— Staat und Volkstum, Berlin 1926.
Magyray, Géza de: Reglement de Procédure relative à la Protection des Minorités. Budapest 1923.
Mair, Lucie P.: The Protection of Minorities, London 1928.
Mandelstam, André: La Protection des Minorités, Extrait du Recueil des Cours de l'Academie de Droit International, Paris 1925.
Mémoire relatif à la Procédure en cas de plaintes. (Eingabe der tschechoslowakisch-deutschen Völkerbundlige an den Völkerbund) Prag 1922.
Morocutti, Camillo: Europa und die völkischen Minderheiten, Jena 1925.
Natio, Organ der Minderheiten in Polen, Warschau.
Nation und Staat, Zeitschrift für das Europäische Minderheitenproblem, Wien.
Nitti, Francesco: Das friedlose Europa, Frankfurt 1920.
Opet, Otto: Schutz der Nationalen Minderheiten (Monographien zum Völkerbund), Berlin 1919.
Pohl, Heinrich: Die Interparlamentarische Union (Deutsche Wirtschaftszeitung vom 1. Juni 1921 und Politisches Handwörterbuch 1923, Bd. I, S. 850).
— Der Monroe-Vorbehalt (in Festgabe der Bonner Juristenfakultät für Paul Krüger), Berlin 1911.
Renner, K.: Selbstbestimmungsrecht der Nationen, Wien 1918.
Renan, Ernest: Einzelne Stücke, veröffentlicht als „Pages francaises", Calman Lévy, Paris 1921.

Rauchberg, Heinrich: Der Internationale Schutz der Nationalen Minderheiten, Sonderdruck aus Prager Juristische Zeitschift Nr. 7—8, Prag 1922.
Receuil de Rapports sur les différents Points du Programme Minimum, Organisation Centrale pour une Paix durable, Haag 1918.
Reichszentrale für Heimatdienst: Minderheitenschutz und Völkerbund. Richtlinien Nr. 182.
Revaler Bote, Ausgabe vom 23. Februar 1925 (Estnische Autonomie-Gesetz).
Robinson, Jakob: Das Minderheitsproblem und seine Literatur, Berlin, Leipzig 1928.
Rosting, Helmer: Protection des Minorités pa la Société des Nations, Genéve 1923.
Ruyssen, Theodor: Les Minorités Nationales d'Europe et la Guerre mondiale, Paris 1924.
Schmid, Edmund: Wie können nationale Minderheiten geschützt werden? Berlin 1922.
Schmidt, R. und Boehm, M. H.: Materialien der Deutschen Gesellschaft für Nationalitätenkunde, Berlin 1930.
Schmitt, Karl: Die Kernfragen des Völkerbundes, Berlin 1926.
W. Schücking-Wehberg, H.: Kommentar zur Völkerbundsatzung.
Seipel, Ignaz: Nation und Staat, Wien 1916.
Simons, Hans: Die Präambel zur Pariser Völkerbundssatzung und das Völkerrecht. Königsberger Dissertation 1921.
Société des Nations: Journal Officiel (einschließlich Supplements Spécieau x).
— Récueil des Traités.
— Protection des Minorités.
Spann, Ottmar: Gesellschaftslehre, 2. Auflage 1923.
von Száß, Zsombor: Zum Problem des Minderheitenschutzes Sonderdruck aus „Nation und Staat", 3. Jahrgang, Heft 3.
Temperley, H. W. V.: History of the Peace Conference of Paris, London 1921.
Trampler, Kurt: Staats- und Nationale Gemeinschaften, München, Berlin, 1929.
von Truhart, Herbert: Die Völkerbundspetitionen der Minderheiten und ihre Behandlung. Sonderdruck aus „Nation und Staat", 3. Jahrgang, Heft 2.

— Der Völkerbund und die Minderheitenpetitionen 1920 bis 1930. Ethnographischer Almanach, Berlin 1930.
Union des Associations pour la Société des Nations: Bulletin „Les Minorités Nationales", Bruxelles vollständig.
Union Interparlamentaire: Son Oeuvre et son Organisation, Genéve 1925.
— Comptes rendus des Conférences 1922—1928.
— Procés verbeaux der Kommissionssitzungen von 1923, 1928 und 1929.
— Bulletin Interparlamentaire (vollständig).
Verdross, Alfred: Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft, Wien, Berlin 1926.
Voltelini, Verdroß, Winkler: Deutsch-Südtirol, Leipzig, Wien 1926.
Völkerbundfragen (Organ der Deutschen Liga für Völkerbund) Berlin.
Wertheimer, Fritz: Deutschland, die Minderheiten und der Völkerbund, Berlin 1926.
Wetz, Wolfgang: Selbstbestimmungsrecht der Völker und Völkerrechtlicher Schutz Nationaler Minderheiten, Freiburger Dissertation 1928.
Wilson, Woodrow: Memoiren und Dokumente (herausgegeben von Baker) Berlin 1924.
Winkler, Wilhelm: Bedeutung der Statistik der Nationalen Minderheiten, Wien 1920.
Wolzendorff, Kurt: Grundlagen des Rechts der Nationalen Minderheiten, Berlin 1921.
Zsagunn, Walter: Vom Recht der Nationalen Minderheiten (Archiv für Politik und Geschichte, 1. Jahrgang, S. 112 ff).

Abkürzungen in den Anmerkungen:

J.O. = Journal Of ficiel.
S.d.N. = Société des Nations.
Suppl. Spéc. = Supplement Special.
Pr. Verb. = Procès Verbal.
M.V. = Minderheitenvertrag.

Vorwort.

Bei der Anfertigung der vorliegenden Arbeit waren mir von großem Nutzen die aufschlußreichen Einblicke, die mir Herr Dr. Ammende, Generalsekretär der Europäischen Minderheitenkongresse, im Laufe der Jahre in die von ihm geleistete Arbeit tun ließ. Ich möchte ihm an dieser Stelle meinen großen Dank abstatten, ebenso Herrn Dr. Kunz, Privatdozent an der Universität Wien, und Herrn Boissier, Sekretär der Interparlamentarischen Union, für die wertvollen Anregungen, die ich von ihnen erhielt.

Der Schutz der Minderheiten als Aufgabe des Völkerbundes aus den Friedensverträgen.

1. Die Friedensverträge als Quellen, denen die Aufgabe des Völkerbundes zum Schutz der Minderheiten entspringt.

1. Die in den Verträgen übernommene Garantie.

„Polen ist damit einverstanden, daß, insoweit die Bestimmungen des vorstehenden Artikels Personen einer völkischen, religiösen oder sprachlichen Minderheit betreffen, diese Bestimmungen Verpflichtungen von internationalem Interesse begründen und unter die Garantie des Völkerbundes gestellt werden."[1]

Dieser Satz, welcher den Völkerbund zum Garanten der in den Minderheiten enthaltenen Rechte macht, findet sich im Absatz 1 des Artikels 12 des Minderheitenschutzvertrages zwischen den Hauptmächten und Polen vom 28. Juni 1919, der durch Beschluß der Botschafterkonferenz vom 20. Oktober 1921 hinsichtlich der Artikel 1, 2, 7, 12 auch für das Deutsche Reich in Bezug auf Oberschlesien gilt und jetzt die Artikel 64—72 des deutsch-polnischen Abkommens vom 15. Mai 1922 bildet. Entsprechende Artikel finden sich auch in den Minderheitenverträgen mit Rumänien, Tschechoslovakei, Jugoslavien und Griechenland, ferner im Friedensvertrage von St. Germain Artikel 69, von Trianon Artikel 60, von Neully Artikel 57 und Lausanne Artikel 44.[2]

Die Minderheitenverträge sind als Teile der Friedensverträge anzusehen.[3] Dies läßt sich schon daraus erkennen, daß Polen den Minderheitenvertrag an demselben Tage unterschreiben mußte wie den Friedensvertrag, und daß z. B. eine Note der Hauptmächte an die rumänische Regierung vom 15. November 1919 besagt, daß die Mächte die territorialen Ansprüche Rumäniens auf der Friedenskonferenz nicht unter-

1) La Pologne agrée que dans la mesure où les stipulations des articles précédents affectent des personnes appartenant à des minorités de races de religion où de langue, ces stipulations constituent des obligations d' intérêt international et seront placées sous la garantie de la Société des Nations."

2) Zusammenstellung bei Kraus „Das Recht der Minderheiten", S. 19.

3) Vgl. Erich Kaufmann „Die Rechte der an Polen abgetretenen Ostmark", S. 19.

stützen könnten, wenn ihnen nicht bis zum 15. Dezember die Annahme des Minderheitenvertrages mitgeteilt sei.

Der Zweck der Minderheitenverträge wird in der Mantelnote (Lettre d'envoie) des Präsidenten der Friedenskonferenz, Clemenceau, an den polnischen Ministerprässidenten Paderewski eingehend erläutert[4]: Es sei üblich geworden, bei der Entstehung neuer oder bei Gebietsvergrößerung schon bestehender Staaten die Anerkennung der Großmächte daran zu knüpfen, daß sich die betreffenden Staaten durch einen internationalen Vertrag zur Annahme gewisser Regierungsgrundsätze verpflichteten. Der Berliner Kongreß habe diese Regierungsgrundsätze, wie z. B. die Religionsfreiheit, bezeichnet als „Prinzipien, die die Basis der sozialen Organisation aller zivilisierten Staaten Europas bilden".[5] In den einleitenden Worten des Minderheitenvertrages wird Polen vor Augen geführt, daß es seine Unabhängigkeit den alliierten Waffen zu verdanken habe. In gleicher Weise werden auch die Bestimmungen des Rumänischen Minderheitenvertrages eingeleitet, in dem betont wird, daß Rumänien weite Gebiete als Zuwachs zu seinem Staatsgebiet erhalten hat, und daß diese Gebiete eine große Bevölkerung umfassen, die nach Sprache und Rasse verschieden ist von dem Volke, mit dem sie vereint werden. Diese Bevölkerung werde sich leichter mit ihrer neuen Lage aussöhnen, wenn sie weiß, daß von Anfang an gesicherter Schutz und genügende Garantie gegen jegliche Gefahr ungerechter Behandlungen bestehen. — Der Unterschied in der Form früherer Konventionen ähnlichen Charakters und den jetzigen Minderheitenverträgen ist eine notwendige wesentliche Konsequenz des neuen Systems in internationalen Beziehungen, welches mit der Errichtung des Völkerbundes eingeleitet wird. Unter der Herrschaft der früheren Grundsätze ruhte die Garantie für gerechte Ausführung der Bestimmungen bei den Großmächten. Die Erfahrung hat aber gezeigt, daß dieses System stark unter dem Einfluß der politischen Interessen litt, welche die einzelnen Mächte an objektiver Beurteilung der Rechtslage hinderten, während die zum Schutz verpflichteten Staaten seitens des Völkerbundes ein freies, objektives Vorgehen erwarten dürfen. Sie können sich

4) Note vom 24. Juni 1919.
5) „Principes qui sont à la base de l'oeganisation socialle dans tous les états civilisés de l'Europe."
6) Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft, S. 32 ff.

ihrer in den Verträgen übernommenen Verpflichtungen nicht unter dem Einwande entziehen, daß sie sich gegen die Souveränität richteten. Die Minderheitenverträge beschränken zwar die Staatsgewalt, nicht aber die Souveränität, denn sie berühren in keiner Weise, um mit Verdroß zu sprechen, die Völkerrechtsunmittelbarkeit der Staaten. Die Gleichheit der Behandlung der Staaten ist verletzt, nicht aber ihre Souveränität. Mit einer Verallgemeinerung der Verpflichtung zum Minderheitenschutz wollen sich die betroffenen Staaten zufrieden geben. Diese würde aber doch keineswegs die Einschränkung der Staatsgewalt, sondern nur die ungleiche Behandlung beheben. Wenn der Berliner Vertrag die Souveränität der betroffenen Staaten nicht störte — und diese fühlten sich durchaus souverän[7] —, so tun es die Minderheitenverträge erst recht nicht; denn die Souveränität hat in dieser Beziehung keine Beschränkung erlitten. Während früher die Einmischung seitens eines einzelnen Staates und dies besonders kraß, wenn sie in der Form militärischer Intervention bestand, wohl als Einmischung in die souveränen Rechte des betroffenen Staates empfunden werden konnte, sollen die sich etwa ergebenden Differenzen durch die Behandlung beim Völkerbund „von einer politischen Platform in die Kompetenz eines Gerichtshofes übergehen, der eine unparteiische Entscheidung gewährleistet."[8]

Artikel 12 des polnischen Minderheitenvertrages und die entsprechenden Verträge bestimmen weiter: Diese Bestimmungen können ohne Zustimmung der Mehrheit des Völkerbundsrates nicht abgeändert werden.[9] Daraus geht hervor, daß natürlich die Verträge noch weniger ohne Zustimmung des Völkerbundsrates aufgehoben werden können. Sie sind ein Bestandteil des internationalen Rechtes geworden, dem ihre Schöpfer ebenso unterliegen wie die von den Bestimmungen direkt Betroffenen.

Eine abweichende Auffassung von der Bedeutung der Völkerbundsgarantie hatte Wilson, der in seiner Rede vom 31. Mai 1919 in der Plenarsitzung der Friedenskonferenz erklärte: „Es ist vollkommen klar, daß die Last der Aufrechterhaltung der Verträge an erster Stelle auf den Großmächten

7) Vgl. v. Balogh, S. 59.
8) Clemenceau, Note vom 24. Juni 1919 an den polnischen Ministerpräsidenten Paderewski, Abschnitt 3.
9) Polnischer Minderheitenvertrag, Art. 12.

ruht. Deren Interessen sind also hier mit denen des Rates gleichgestellt. Durch sie sind die gegenwärtigen Bestimmungen möglich geworden, und wir dürfen uns nicht verheimlichen, daß es die militärische Kraft der Großmächte zu Wasser und zu Lande sein wird, welche letzten Endes die Garantie für den Frieden in der Welt bedeutet." Wenn auch Wilson hinzufügt, daß unzufriedene Minderheiten die größte Gefahr für den Bestand des Friedens bedeuten und deshalb die allerstärksten Garantien gegen eine solche Entwicklung beanspruchen, so muß doch die Abweichung vom Standpunkt des offiziellen Präsidenten der Friedenskonferenz auffallen, der die ganze Minderheitenfrage aus dem Bereiche der Macht heraus und auf eine rein rechtliche Ebene verschoben sieht.

Nach Artikel 12 des polnischen Minderheitenvertrages können die Bestimmungen nur mit Billigung der Mehrheit des Völkerbundsrates geändert werden. Die alliierten und assoziierten Hauptmächte sind zwar ständige Ratsmitglieder, im Rate bilden sie jedoch nicht die Mehrheit. So könnte die Zustimmung des Rates zu einer solchen Abänderung der Minderheitenschutzbestimmungen zustande kommen, die sie nicht wollten. Deshalb[10] und damit die Einheit der Verträge gewahrt wird, d. h. damit die zum Minderheitenschutz verpflichteten Staaten sämtlichen alliierten und assoziierten Mächten gegenüber gleich belastet sind, enthalten die Verträge folgende Bestimmung: Die Vereinigten Staaten von Nordamerika, das Britische Reich, Frankreich, Italien und Japan verpflichteten sich, keiner Abänderung der erwähnten Artikel ihre Zustimmung zu verweigern, die durch die Mehrheit des Völkerbundsrates in entsprechender Form gutgeheißen worden sind.

Lange hatte der Völkerbund die vielgeforderte Untersuchung des gesamten Komplexes der Minderheitenrechte hinausgeschoben. Deshalb wird in der Geschichte des Minderheitenrechtes das Jahr 1929 immer eine besondere Rolle spielen; wurde es doch mit Recht das Jahr der Minderheiten genannt. Die besonders vom Vertreter Deutschlands, Dr. Stresemann, immer wieder geforderte Gesamtuntersuchung konnte nicht länger hinausgeschoben werden und wurde auf der Luganoer Ratstagung im Dezember 1928 auf das Programm der

10) v. Balogh, a.a.O., S. 215—218.

folgenden Ratstagung gesetzt. Bei den Besprechungen des Rates der als Komitee zusammen saß, (siégeant en comité) zur Begutachtung des Berichtes der Kommissionen, die durch den Ratsbeschluß vom 7. März 1929 mit dem Studium des gesamten Minderheitenproblems betraut war, betonte der deutsche Reichsaußenminister am 11. Juni 1929 in Madrid, daß sich die Unmöglichkeit herausgestellt habe, über den wichtigsten Punkt des Problems zu einer Einigung zu kommen, nämlich über die Tragweite der vom Rat übernommenen Garantie. Es findet sich in dem erwähnten Bericht Adtcis der Satz:[11] „Die einzige Pflicht, die dem Völkerbund obliegt, ist, die Ausführung aller bezüglichen Verpflichtungen zu überwachen". Diese „einzige Pflicht" ist aber so ungenau bestimmt„ daß es sich lohnt, einmal auf die Auslegung zurückzugehen, die Tittoni als Berichterstatter des Rates, der die Natur und die Grenzen der durch die Minderheitenverträge geschaffenen Garantiepflicht des Rates aufzeigen sollte, in Ausführung dieses Auftrages am 22. Oktober 1922 den Bestimmungen gab. An erster Stelle, sagt er, sei festzustellen, daß die Verträge nicht geändert werden können, ohne den augenblicklich herrschenden Rechtsverhältnissen Abbruch zu tun, es sei denn, mit Zustimmung des Völkerbundsrates. An zweiter Stelle, und das ist für uns besonders wichtig, bedeute die übernommene Aufgabe die Pflicht für den Völkerbund, sich zu versichern, daß die auf den Minderheitenschutz bezüglichen Bestimmungen ständig (constamment) ausgeführt werden. Hier findet sich zum ersten Mal der Begriff der ständigen Ueberwachung.

Der Brief der österreichischen Bundesregierung an den Generalsekretär des Völkerbundes vom 9. April 1929[12] behandelt ebenfalls die Frage der Garantie. Er hebt hervor, daß man sich in Erkenntnis der Tatsache, daß die gerechte Behandlung einer Minderheit nicht nur im Interesse des betreffenden Staates, sondern im Interesse der gesamten zivilisierten Welt liege, nicht auf die These beschränken könne: Der Völkerbund erfüllt seine Aufgabe dadurch, daß er in einem individuellen Falle, mit dem er befaßt wird, die Rolle eines Tribunals spielt. Dem wird man zustimmen und sagen müssen, daß es dem Völkerbund obliegt, den Regierungen bei der Er-

11) S. d. N., Suppl Spéc. Nr. 73, p. 47.
12) J. O. Suppl. Spéc. Nr. 73, p. 71.

füllung ihrer Pflichten gegenüber den Minderheiten an die Hand zu gehen, indem er für die Einrichtung und Annahme von allgemeinen Regeln für einen wirksamen Minoritätenschutz sorgt und, wenn auch vorläufig nur im engen Rahmen der bestehenden Verträge, seine Autorität voll einsetzt mit dem Ziele, auch hier die internationale Zusammenarbeit zu erleichtern.

Die Garantie des Bundes für die Gewährung des Minderheitenschutzes ist grundlegend für alle seine Aufgaben auf diesem Gebiete. Deshalb hat er ihr sein besonderes Interesse zu widmen und ständig und tätig für die freie nationalkulturelle Entwicklung der Minderheiten zu sorgen.

I. 2.

Die einzelnen Bestimmungen, auf die sich die Garantie des Völkerbundes bezieht.

Bei der Behandlung der einzelnen Bestimmungen der der Garantie des Völkerbundes unterstellten Minderheitenverträge taucht zunächst die Frage auf, was die Verträge überhaupt unter einer Minderheit verstehen. Es sei hier nur gesagt, daß die Verträge selbst reden von „Personen, die nach Rasse, Religion oder Sprache Minderheiten angehören.[13] Darunter sind solche Personen zu verstehen, die in Rasse, Religion oder Sprache von der Mehrheitsnation des Staates, dessen Staatsbürger sie sind, verschieden sind. Dies ist auch die Ausdrucksweise des Artikels 93 des Versailler Friedensvertrages, mit der sich das Gutachten des Ständigen Internationalen Gerichtshofes vom 15. September 1923 befaßt.[14] Die Verträge geben also keinen bestimmten Begriff der nationalen Minderheit, sondern nur gewisse objektive Merkmale der Zugehörigkeit zu einer solchen. Dabei sollen ethische und Rassenminderheit offenbar ein und dasselbe bedeuten, da sie in den Verträgen abwechselnd so genannt werden.

Man kann die verschieden in den Verträgen gewährleisteten Minderheitenrechte einteilen in solche, die die Minderheitenangehörigen

13) Minderheitenvertrag Polen, Artikel 12 und entsprechende Verträge.
14) Schäcking. Entscheidungen d. Ständ. Intern. Gerichtshofes, Bd. I, S. 177—200.

1. mit allen Einwohnern des betreffenden Landes,
2. mit allen Staatsbürgern gleichstellen und
3. ihnen eine spezielle Behandlung zusichern.

Die beiden ersten Gruppen verweisen lediglich auf das Fremdenrecht bzw. das geltende staatliche Recht. Dabei sind zur ersten Gruppe zu rechnen: das Recht auf Schutz von Leben und Freiheit[15] und Religionsfreiheit[16], zur zweiten Gruppe: die Rechtsgleichheit[17] und das Recht des freien Sprachgebrauches.[18]

Es bleiben danach als spezielle Minderheitenrechte zu behandeln: die Lehrfreiheit, das Recht auf Erleichterung beim Sprachgebrauch vor Gerichten, das Recht auf einen billigen Anteil an den öffentlichen budgetären Mitteln zu Erziehungs-, Religions- und Wohltätigkeitszwecken und das Recht auf Selbstverwaltung.[19]

a) Lehrfreiheit. Unter den durch die Verträge den Minderheiten garantierten Rechten haben jene, die sich auf das Schulwesen beziehen, eine besondere Wichtigkeit wegen der Erhaltung der kulturellen Eigenart für die heranwachsende Generation. Sie sind deshalb ganz besonders dazu angetan, die von Mello-Franco[20] bekämpfte Wesensart des Minderheitenschutzes zu kennzeichnen, die in der dauernden Erneuerung und Fortpflanzung der nationalen Eigenart der Minderheit von Generation zu Generation liegt. Die Sprache ist der klarste Ausdruck des nationalen Geistes und daher ein Faktor ersten Ranges zur Aufrechterhaltung der Nationalität. Die Schule eigner Muttersprache ist daher nicht nur ein Mittel der Bildung, sondern auch eines der Erziehung zu nationalem Denken und Fühlen. Die Minderheiten- bzw. Friedensverträge gewährleisten sowohl das Recht des Lernens in der eigenen Sprache als auch des Lernens der eigenen Sprache als Fach. Dazu dienen in den Städten und Bezirken, in denen eine verhältnismäßig beträchtliche Zahl andersprachlicher Angehöriger wohnen, staatliche Schulen, in denen die Kinder der Minderheiten Unterricht in ihrer eigenen

15) M. V. Polen, Artikel 2.
16) M. V. Polen, Artikel 2, 8, 11.
17) Gleichheit vor dem Gesetz, Gleicheit der bürgerlichen und politischen Rechte, gleiche Amtsfähigkeit. M. V. Polen, Artikel 7—8.
18) M. V. Polen, Artikel 7.
19) M. V. Polen, Artikel 7—10 und für die Selbstverwaltung; M. V. Tschechoslovakei, Artikel 10—13; M.V. Rumänien, Artikel 11, M.V. Griechenland, Aritkel 12.
20) Persönliche Erklärung des brasilianischen Delegierten über Minoritäten vom 9. Dezember 1925 (J. O. VII, p. 138).

Sprache genießen, und zweitens Privatschulen, die auf eigene Kosten zu errichten den Minderheiten das Recht zusteht. Der polnische Minderheitenvertrag sagt in Artikel 9 Absatz 1: „Was das öffentliche Unterrichtswesen anlangt, wird die polnische Regierung in Städten und Bezirken, in denen eine verhältnismäßig beträchtliche Zahl polnischer Staatsbürger anderer als polnischer Zunge ansässig ist, angemessene Erleichterung gewähren, um sicherzustellen, das in den Volksschulen den Kindern dieser polnischen Staatsangehörigen der Unterricht in ihrer eigenen Sprache erteilt werde. Diese Bestimmung wird die polnische Regierung nicht hindern, den Unterricht in der polnischen Sprache in den besagten Schulen zu einem Pflichtgegenstand zu machen."

Diese Verpflichtung umfaßt nach den Verträgen nur die sprachlichen, nicht auch die religiösen Minderheiten. Eine weitere Einschränkung finden die Bestimmungen durch die Worte „in Städten oder Bezirken, wo eine verhältnismäßig beträchtliche Anzahl usw." (Dans les villes ou districts ou réside une proportion considérable etc.). Ueber diesen Begriff wird in einem anderen Zusammenhang noch zu sprechen sein.

Unter den angemessenen Erleichterungen (facilités appropriées) ist zu verstehen: nicht nur die Unterstützung dieser Schulen durch den Staat, sondern allgemein seine Verpflichtung, allen speziellen Bedürfnissen des betreffenden Unterrichtes Rechnung zu tragen, wie Anstellung geeigneter Lehrkräfte usw.

Man hat zu unterscheiden staatliche Schulen minderheitlicher Unterrichtssprache, wie dies Artikel 105 des deutsch-polnischen Abkommens über Oberschlesien und das tschechoslovakische Gesetz vom 3. April vorsieht und solche Schulen, die nur einzelne Klassen minderheitlicher Unterrichtssprache führen, wie sie z. B. die serbo-kroatisch-slovenische Ministerialverordnung von 1925 errichtete. Die einzelnen Durchführungsbestimmungen unterliegen ausschließlich der innerstaatlichen Regelung.

Die Bestimmung, daß die Sprache des Minderheitsvolkes ein Pflichtfach auch in den Minderheitsschulen zu bilden hat, kann wohl nur in Verkennung der tatsächlichen Verhältnisse als minderheitenfeindlich bezeichnet werden. Ist die Kenntnis der Staatssprache für den Minderheitsangehörigen doch praktisch von der größten Bedeutung und weit eher gerecht-

fertigt als die Erlernung einer dritten Fremdsprache. Ja, die in einzelnen Fällen vorgekommene Außerachtlassung dieser Bestimmung, die als großmütige Geste gegenüber der betreffenden Minderheit hingestellt wurde, ist in Wirklichkeit nichts als eine Schädigung der jungen Minderheitsangehörigen in ihrem späteren wirtschaftlichen Kampf ums Dasein.

Außer den staatlichen Schulen können die Minderheitsangehörigen private Schulen und Erziehungsanstalten besuchen, die sie aus eigenen Mitteln zu errichten und zu erhalten haben. Dieses Recht hat besondere Wichtigkeit in Bezug auf die höheren Schulen, die (außer in der Tschechoslovakei) nicht von Staats wegen für die Minderheiten eingerichtet zu werden brauchen. Zwar bildet diese Bestimmung einen Teil des Artikels 8, der den Minderheiten gleiches Recht und gleiche Behandlung wie den übrigen polnischen Staatsbürgern zusichert, d. h. auch keine bessere. Daraus könnte man folgern, daß ein Staat, der für alle seine Staatsbürger die Rechtsgleichheit aufhebt, auch zur Aufrechterhaltung dieser Verpflichtungen nicht mehr genötigt wäre. Man darf aber wohl annehmen, daß hier lediglich eine ungeschickte Redaktion vorliegt, denn unzweifelhaft war es der Wille der Vertragschließenden, und ist es der Wille des Völkerbundes, Differenzierungen zum Nachteil der Minderheiten auszuschließen.[21] Durch eine andere Auslegung wäre dem Sinn der ganzen Verträge widersprochen, die den Minderheiten Rechtsgleichheit zusichern, denn wenn sie keine Privatschule mehr errichten können, könnten sie (außer Tschechoslovakei) ihre Kinder nicht mehr auf höhere Schulen eigener Sprache schicken, wie es die Mehrheitsangehörigen können.

Dem Staate steht in diesen Schulen unbedingt das Aufsichts- und Kontrollrecht zu. Eine Ausnahme machte lediglich Artikel 147 des Friedensvertrages von Sèvres, nach dem die Minderheiten unabhängig von jeder Einmengung der Behörden ihre Schulen errichten und erhalten sollten. Doch ist diese Bestimmung im Vertrage von Lausanne gestrichen. Auf keinen Fall aber kann dieses Kontrollrecht bedeuten, daß etwa der Staat zu prüfen hätte, ob die zur Minderheitenschule angemeldeten Kinder tatsächlich der betreffenden Min-

21) Die Formulierung des Vertrages ist englischer Herkunft, setzt also die Freiheit des englischen Schulwesens voraus und zieht die Möglichkeit der Beschränkung der betreffenden Rechte garnicht in Betracht.

derheit angehören; diese Bestimmung steht lediglich den Eltern zu. Auch der Begriff der „wohltätigen, religiösen und sozialen Einrichtungen" darf vom Staat nicht willkürlich begrenzt werden, ebensowenig die Geltung der von Minderheitenschulen ausgestellten Zeugnisse gegenüber der der Mehrheitsschulen geschmälert werden. Alle diese Bestimmungen geben häufig Stoff zu Konflikten, bei deren Entscheidung nicht übersehen werden darf, von welchen Gesichtspunkten aus (siehe englische Schulautonomie) die betreffenden Einrichtungen geschaffen wurden.

b) Der amtliche Gebrauch der Minderheitensprachen.

Während im Privat- und Geschäftsverkehr, in Angelegenheiten der Religion und der Presse in Veröffentlichungen und in öffentlichen Versammlungen für die Minderheiten dieselbe Sprachfreiheit gilt, die für alle Staatsbürger besteht, ist der freie Gebrauch der Minderheitensprache nur vor Gericht gewährleistet. Auch diese Bestimmung ist nur als allgemeiner Grundsatz ausgesprochen, und es ist dem Ermessen des Staates überlassen, in welchem Maße er dieser Verpflichtung genügen will. So haben auch die einzelnen Staaten örtliche Beschränkungen dieses Grundsatzes vorgenommen.

c) Das Recht auf einen billigen Anteil an den öffentlichen budgetären Mitteln zu Erziehungs-, Religions- und Wohltätigkeitszwecken.

Artikel 9 des polnischen Minderheitenvertrages sichert — immer unter der Einschränkung des zahlenmäßig beträchtlichen Verhältnisses — den Minderheiten das Recht zu, an den finanziellen Mitteln teil zu haben, die vom Staate oder den Gemeinden für Erziehungs-, Religions- und Wohltätigkeitszwecke aufgewandt werden. Doch während die im Artikel 9 Absatz 1 ausgesprochene Verpflichtung des Staates seine auf Erhaltung der Minderheitenvolksschulen gerichtete Aufgabe zu erfüllen, genau gezogene Grenzen hat, muß der Absatz 2 dahin ausgelegt werden, daß der Staat verpflichtet ist, den Minderheiten bei der Erhaltung derjenigen Einrich-

22) Vgl. Gesetz der Republik Polen vom 31. März 1925 und 31. Juli 1924.

tungen ebenfalls zu helfen, für die sie selbst zu sorgen haben. Nicht berücksichtigt sind hier die sozialen Einrichtungen, die im Artikel 8 erwähnt werden. Die Gewährung dieser Mittel bedeutet keinen besonderen Gnadenakt von Seiten des Staates. Zahlen doch die Minderheitenangehörigen ihre Steuern und sonstigen vom Staat auferlegten Lasten ebenso wie die Bürger der Mehrheit; mithin ist es ihr gutes Recht, an den Summen, die der Staat von dem gesamten Steuereinkommen für kulturelle Zwecke verwendet, entsprechend teilzunehmen. Auch werden durch das Bestehen der privaten Institutionen der Minderheiten dem Staat Kosten erspart, sodaß es durchaus gerecht ist, wenn er den Minderheiten finanzielle Beihilfe leistet.

d) Das Recht der Selbstverwaltung

wird in Religions- und Schulangelegenheiten mehreren Minderheiten durch die Verträge zuerkannt. Hier sind die Minderheiten ausnahmsweise als Ganzes erkannt.[23] Durch die Autonomie überträgt der Staat die Lösung gewisser öffentlicher Aufgaben direkt auf eine Gruppe von Staatsbürgern, die dadurch eine separierte staatsrechtliche Gemeinschaft im Rahmen ihres Staates bilden. Die Einzelnen als Teile der Gemeinschaft sind Träger dieser Rechte.

In dem mit Rumänien abgeschlossenen Minderheitenvertrage (Artikel 11) heißt es: Rumänien stimmt zu, den Gemeinschaften der Székler und Sachsen in Transsylvanien unter der Kontrolle des rumänischen Staates eine lokale Autonomie in Religions- und Schulsachen zu bewilligen. Allerdings ist diese Bestimmung bisher nicht durchgeführt worden, wenn auch Auerhan[24] sagt: Die lokale Selbstverwaltung sei den Sachsen und Széklern nicht in dem Umfange zugestanden, den sie sich gewünscht hätten. Demgegenüber hebt von Balogh[25] treffend hervor, daß in den Artikeln 7 und 16 des rumänischen Gesetzes über den Privatunterricht keine Verwirklichung der angeführten Bestimmung erblickt werden kann. Wäre sie tatsächlich zur Ausführung gekommen, so wäre dies für die betreffende Minderheit bedeuten, daß in den der Autonomie reservierten Angelegenheiten nicht die Beamtenorgane des

23) Communautés: M.V. Polen, Artikel 10, Rumänien, Artikel 11, Griechenland, Artikel 12.
24) a.a.O., S. 124.
25) a.a.O., S. 178.

Staates, sondern Organe ihrer Gemeinschaften vorgehen könnten. Die autonomen Gesellschaften könnten innerhalb der Schranken des Gesetzes Normen schaffen, auch die Organisation und Sorge für die Kosten hätten sie zu regeln. Ein Bild davon, wie eine Autonomie, wie sie hier im rumänischen Minderheitenvertrage vorgesehen ist, in Wirklichkeit zu funktionieren hätte, kann man sich am besten am Hand der für die Kulturautonomie in Estland geltenden Bestimmungen vergegenwärtigen.[26]

Die Verträge kennen außerdem noch die Schulautonomie für die Juden Polens und Rumäniens[27] und eine Autonomie in Religions-, Wohltätigkeits- und Schulangelegenheiten für die Pinduser Wallachen Griechenlands.[28]

Daneben haben wir noch ein Beispiel für politische Autonomie, d. h. jene höhere Form der Selbstverwaltung, bei der ein Teil des Staatsgebietes das Recht besitzt, die gesetzgebende und vollziehende Gewalt innerhalb der verfassungsmäßigen Grenzen selbst auszuüben. Die Zuständigkeit der politischen Autonomie erstreckt sich nicht nur auf die Angelegenheiten, die dem lokalen Beisammenwohnen entspringen, sondern auf allgemeine öffentliche Aufgaben. Sie bildet einen delegierten Teil der Staatsgewalt und ihrer Funktionen.

Diese politische Autonomie erkennen die Verträge nur einer einzigen Minderheit zu, und zwar den südkarpathischen Ruthenen im tschechoslovakischen Minderheitenvertrag.[29] Dieses (gewöhnlich Karpatho-Rußland genannte) Gebiet soll einen Landtag besitzen, in dessen Wirkungskreis die gesetzgebende Gewalt in Angelegenheiten der Sprache, des Unterrichts und der Religion unter lokale Selbstverwaltung gehört, sowie anderer Angelegenheiten, die ihm durch Gesetz der tschechoslovakischen Republik übertragen werden. Der Vertrag regelt ferner die Vertretung der Ruthenen im tschechischen Parlament und die Kompetenzabgrenzung des ruthenischen Landtages diesem gegenüber.

---

26) Estnisches Gesetz betreffend die Kulturautonomie vom 23. Februar 1925, und hierzu das Buch von Hans Gerber, Kulturautonomie . . ., nach der estnischen Verfassung.

27) M.V. Polen, Artikel 10, Rumänien, Artikel 11.

28) M.V. Griechenland, Artikel 12.

29) Richtig bemerkt Temperley, a.a.O., Bd. V, S. 146: Es ist auffallend, daß keine besonderen Bestimmungen im Interesse der dortigen Deutschen in den tschechoslovakischen Vertrag aufgenommen wurden.

Bis heute ist jedoch die Autonomie des Gebietes der Ruthenen noch nicht verwirklicht und in den Anglegenheiten, die vertragsmäßig in den Wirkungskreis des ruthenischen Landtages gehören, übt nach wie vor der Prager Reichstag die gesetzliche Gewalt aus.

I. 3.

Die Stellungnahme des Völkerbundes zu den übernommenen Aufgaben.

Nachdem das Selbstbestimmungsrecht der Völker von den Alliierten während des Krieges als eines ihrer vornehmsten Kriegsziele propagiert worden war, mußte das Recht der nationalen Minderheiten, das man als einen engeren Unterbegriff des Selbstbestimmungsrechtes der Nationen bezeichnen kann, naturgemäß auf der Friedenskonferenz von Paris eine Rolle spielen. Der vorläufige Verhandlungsplan, den die französische Regierung am 29. November 1918 der amerikanischen für die Friedenskonferenz vorlegte, sieht unter den leitenden Gesichtspunkten vor: Recht der Selbstbestimmung verbunden mit den Rechten der ethnischen und religiösen Minderheiten. Von Anfang an spielte die Frage eine große Rolle, in welcher Form der Minderheitenschutz in die auf der Friedenskonferenz auszuarbeitende Völkerbundssatzung aufgenommen werden sollte. Wilson hatte schon in den Punkten 9, 10, 11 und 13 seiner 14 Punkte die Achtung der berechtigten nationalen Ansprüche gefordert, prinzipiell ist diese Forderung noch einmal in den 4 Punkten vom 11. Februar 1919 ausgesprochen: Völker und Provinzen sollen nicht von einer Staatshoheit zur anderen verschachert werden, als ob sie bloße Sachen oder Steine in einem Spiel wären. Viel mehr ist jede durch den Krieg aufgeworfene Gebietsfrage zugunsten der beteiligten Bevölkerung zu lösen und allen klar umschriebenen nationalen Ansprüchen die weitestgehende Befriedigung zu gewähren, sodaß nicht alte Zwiste und Gegnerschaften in dem Vertrag verewigt werden.

Nach seiner Ankunft in Europa übernahm Wilson aus dem von Smuts stammenden englischen Völkerbundsplan die Bestimmung, die den von Rußland, Oesterreich und der Türkei sich lösenden Gebietsteilen nationale Selbstbestimmung

unter Völkerbundsschutz zusicherte. Auf Betreiben der in Paris versammelten Vertreter der jüdischen Organisationen fügte Wilson diesem Zusatzpunkt 4 noch 6 hinzu: Der Völkerbund soll alle neuen Staaten auffordern, sich als Vorbedingung für ihre Anerkennung als unabhängige Staaten zu verpflichten, allen ethnischen oder nationalen Minderheiten in ihrem Gebiet genau dieselbe Behandlung und Sicherheit zuzusichern, die sie in Recht und Tat der rassischen Mehrheit ihres Vlokes gewähren (Supplementary agreement VII befaßt sich noch mit den religiösen Minderheiten).[30]

Durch den englisch-amerikanischen Kompromißentwurf wurde diese Klausel beseitigt, bzw. auf die Mandatsgebiete beschränkt. Was Wilson, dessen Lieblingsgedanke doch gerade diese Schutzbestimmungen waren, bewogen hat. hier nachzugeben, steht heute noch nicht ganz fest. Baron Adelswärd spricht sich in seinem Bericht an die Interparlamentarische Union dahin aus, daß Wilson deshalb nachgegeben habe, um nicht das ganze Werk des Völkerbundes zu gefährden, das zu einem späteren Zeitpunkt überhaupt nicht mehr zustande gekommen wäre.[31] Es trafen wohl zusammen der scharfe Widerspruch Englands, das fürchtete, die Minderheitenrechte könnten ex analogia auch von den außereuropäischen Völkerschaften verlangt werden, und die starke Inanspruchnahme Wilsons, dem die Fülle der ihm mehr oder weniger neuen Probleme über dem Kopfe zusammenschlug. Denselben Einflüssen wie die Minderheitenrechte fielen damals auch die Forderungen Baron Mankinos, das Prinzip der Rassengleichheit in die Präambel des Völkerbundes aufzunehmen, zum Opfer. Heute kann lediglich die allgemeine Forderung nach Gerechtigkeit in den Völkerbeziehungen, nach „Maintenance of justice" in der Präambel auf die Minderheiten bezogen werden. Gerade in unserem Sinne verdient hier der interessante Gedanke Simon's[32] Beachtung, welcher hervorhebt, daß an Stelle von Gleichheit, die doch nicht zu erreichen ist und nur der Gerechtigkeit den Weg verstellt, hier „Gerechtigkeit" gefordert wird. Im Grunde ist die Prä-

30) Supplementary agreement IV: The Leage of Naitons shall require all new states to bind themselves, as a condition to their recognation as independant state, to accord to all racial or national minorities within their several jurisdiction the same treatment and security, both in law and in fact, that is accorded to the racial or national majority of their people.

31) Conférence de l'Union Interparlamentaire à Vienne: 1922.

32) a.a.O., S. 80 ff.

ambel nicht mehr als eine feierliche Programmerklärung und steht zu den meisten Bestimmungen der Friedensverträge, die sie einleitet, im krassen Widerspruch. Das gilt auch für die einleitenden Worte (im englischen Text wiedergegeben, weil gerade die Präambel anglo-amerikanisches Gedankengut ist): In oder to promote international cooperation and to achieve international peace and security.

Die Denkschrift der in Paris versammelten Juden, die der Konferenz am 10. Mai 1919 vorgelegt wurde, und die die üblichen Minoritätenforderungen enthält, brachte den Stein wieder ins Rollen.[33] Diese Initiative hatte die Einsetzung der Comission des Nouveaux Etats zur Folge, bei House genannt „Comittee on new states and the protection of minorities"[34] bei Temperley „Comittee for protection of minorities in new and other states"[35]. Da erst am 1. Mai 1919 geschaffen, konnte die Kommission genaue Bestimmungen nicht mehr ausarbeiten, und deshalb kamen in die Friedensverträge die Blankettbestimmungen wie Artikel 86 und 93 des VersaillerVertrages.

Natürlich erhoben die neu vergrößerten Staaten heftigsten Widerspruch. Sie verlangen Verallgemeinerung der Minderheitenschutzbestimmungen, da sie in einer Sonderregelung einen Eingriff in ihre Souveränität erblickten. Ihr Wortführer war namentlich Bratianu, der in seinen Reden vom 29.—31. Mai 1919 diesen Standpunkt wiederholt vertrat. Doch die Großmächte beharrten auf ihrer Auffassung, daß sie den betreffenden Staaten die neuen, teilweise von einer andersrassigen Bevölkerung bewohnten Gebiete nur gegen die Verpflichtung dieser Staaten zum Minderheitenschutz überantworten könnten.

Ehe zur Besprechung der Akte übergegangen wird, durch die der Völkerbund selbst die Ausführung der ihm obliegenden Pflichten regelte, seien noch einige Vorschläge erwähnt, die zu diesem Zwecke gemacht wurden. Die deutsche Regierung überreichte mit der Note vom 9. Mai 1919 der Friedenskonferenz Vorschläge für die Errichtung eines Völkerbundes, in denen folgende auf Minderheitenschutz bezügliche Bestimmungen enthalten sind: Den nationalen Minderheiten der einzelnen Völkerbundsstaaten wird ein nationales Eigen-

33) House: What really happend in Paris, S. 211 ff.
34) a.a.O., S. 211.
35) a.a.O., I, S. 502.

leben, insbesondere in Sprache. Schule, Kirche, Kunst, Wissenschaft und Presse verbürgt. Der Durchführung dieses Grundsatzes soll ein besonderes Abkommen dienen, das vornehmlich bestimmt, in welcher Weise das Recht der Minderheiten von den Organen des Völkerbundes geltend gemacht werden kann.[36]

In den Bemerkungen der deutschen Friedensdelegation zu den Friedensbedingungen, Anlage zu der Note vom 29. Mai 1919, heißt es: Deutschland tritt allgemein für den Schutz der nationalen Minderheiten ein. Dieser Schutz wird am zweckmäßigsten im Rahmen des Völkerbundes zu regeln sein, jedoch müssen deutscherseits bereits im Friedensvertrag bestimmte Zusicherungen für diejenigen Minderheiten verlangt werden, die durch Abtretung unter fremde Staatshoheit kommen. Diesen Minderheiten ist die Pflege ihrer deutschen Art zu ermöglichen, insbesondere durch Einräumung des Rechtes, deutsche Schulen und Kirchen zu unterhalten und zu besuchen, sowie deutsche Zeitungen erscheinen zu lassen. Erwünscht wäre es, wenn noch weitergehend eine kulturelle Autonomie auf Grund nationaler Kataster geschaffen würde. Deutschland ist seinerseits entschlossen, fremdstämmige Minderheiten auf seinem Gebiete nach den gleichen Grundsätzen zubehandeln.[37] Diesen Forderungen wurde dann im Ultimatum der alliierten und assoziierten Mächte vom 16. Juni 1919 wenigstens grundsätzlich Folge geleistet und die Garantie des Völkerbundes in Aussicht gestellt. So kann der Vertrag vom 28. Juli 1919 mit Polen nur als Erfüllung derVersprechungen angesehen werden.

Noch genauer definiert als in den Regierungsvorschlägen sind die Minderheitenforderungen in dem Entwurf einer Verfassung des Völkerbundes, der am 8. Januar 1919 von der Vollversammlung der deutschen Gesellschaft für Völkerrecht beschlossen wurde.[38]

Auch der Gegenvorschlag der deutsch-österreichischen Friedensdelegation vom 10. Juli 1919 beschäftigte sich mit den Minderheitenforderungen und schlug u. a. für die Tschecho-

---

36) Auswärtiges Amt, Geschäftsstelle für Friedensverhandlungen, Materialien I—II, S. 207 ff.

37) Auswärtiges Amt, Materialien, Geschäftsstelle für Friedensverhandlungen I.–III. S. 5 ff.

38) Teil VII, Artikel 33 des Entwurfs, Mitteilungen der deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Beilage zu Heft 2.

slovakei ein Kantonalsystem mit weitgehender Kompetenz der Kantone vor. Die Alliierten gingen jedoch auf diese Vorschläge überhaupt nicht ein. Im Friedensvertrage von St. Germain waren bezgl. des Minderheitenschutzes zunächst nur die Artikel 79 und 87 enthalten. Auf den Protest der österreichischen Friedensdelegation[39] erfolgte die Antwortnote der Alliierten vom 2. September 1919 und in der endgültigen Fassung des Friedensvertrages erschienen dann die Artikel 62—69 analog zum polnischen Minderheitenvertrage. Die bereits erwähnte Note der Alliierten vom 2. September 1919 behandelt auch die südtiroler Frage, die ja insofern eine Sonderstellung einnimmt, als Italien vertraglich nicht zum Minderheitenschutz verpflichtet ist. Es wird hier gesagt, daß die feierlichen Erklärungen des italienischen Ministerpräsidenten genügende Garantie für die Würdigung der Belange der Minderheiten böten. Gelegentlich der Annahme der Friedensbedingungen sprach am 6. September 1919 die österreichische Nationalversammlung die Erwartung aus, daß die italienische Regierung sich an ihre feierliche Erklärung auch halten werde. Durch die widerspruchslose Entgegennahme kam eine internationale Vereinbarung zustande, die eine völkerrechtliche Verpflichtung bedeutet, deren Bruch durch Italien ein Völkerrechtsbruch ist.

Wie wenig das Fehlen von Minderheitenschutzbestimmungen im Völkerbundspakt durch die Selbstbestimmungsklausel ersetzt wird, geht schon aus der Eintragung Lansings in sein Tagebuch vom 30. Dezember 1918 hervor, wo er über das vage Prinzip des Selbstbestimmungsrechtes schreibt: diese Forderungen werden in vielen Ländern Unruhe und Unzufriedenheit verbreiten. Die Phrase ist mit Explosivstoff überladen. Sie wird Hoffnungen erwecken, die sich nie erfüllen lassen. Ich fürchte, daß sie tausende und abertausende von Menschenleben kosten wird. Welch' Unglück, daß sie überhaupt geprägt wurde! Welches Elend wird sie der Welt verursachen![40]

Der Völkerbund war nicht verpflichtet, die Minderheitenverträge unter seinen Schutz zu nehmen, und deshalb beschloß er die Uebernahme der Garantie jeweils von Fall zu Fall. Als erster wurde der polnische Minderheitenvertrag,

39) Bericht der deutsch-österreichischen Friedensdelegation, S. 18—19 und 120 ff.
40) Lansing, Die Versailler Friedensvertragsverhandlungen, S. 73.

verbunden mit dem Briefe Clemenceaus an Paderewski, vom Rat geprüft, und dieser sprach sich dahin aus, daß der Völkerbund die Bestimmungen unter seine Garantie stellen könne (24. Juli 1919). Der österreichische Minderheitenvertrag wurde am 27. Oktober 1929, der bulgarische an demselben Tage, der tschechische am 29. November 1920, der ungarische und rumänische am 30. August 1921, der griechische und der türkische am 26. September 1924 unter die Garantie des Völkerbundes gestellt. Die sich hieraus ergebende Notwendigkeit, ein Verfahren zur Verwirklichung der übernommenen Garantiepflichten festzustellen, führte zu einer Reihe von Ratsbeschlüssen, die hier auf ihre technischen Einzelheiten hin nicht untersucht werden sollen; ist doch Gegenstand der Abhandlungen die Aufgabe des Völkerbundes aus den Friedensverträgen, nicht aber aus späteren Beschlüssen. Es wird aber auf die Beschlüsse einzugehen sein, soweit sie die Tragweite (portée) der Aufgaben des Völkerbundes berühren, die ja aus den Friedensverträgen stammt.

Am 22. Oktober 1920 wurde der Bericht Tittonis anläßlich der Brüsseler Tagung vom Rate angenommen.[41] Nach Besprechung der Bedeutung der Völkerbundsgarantie, die schon im ersten Abschnitt erwähnt wurde (siehe oben S. 9 ff.), gibt Titoni die Grundregeln, die seitdem das Verfahren des Völkerbundes bestimmen: Der Rat soll im Falle einer Verletzung oder der Gefahr einer Verletzung der Verträge in Funktion treten. Das Recht, solche Verletzungen oder eine diesbezügliche Gefährdung anzuzeigen, ist den Ratsmitgliedern vorbehalten. Es handelt sich hier sowohl um ein Recht, als um eine Pflicht (!) der Ratsmitglieder; durch dieses Recht sind sie gehalten (invités), dem Schutz der Minderheiten ein ganz besonderes Interesse zu zollen. Dieses Recht schließt nicht die Befugnis (faculté) der Minderheiten selbst oder der im Rat nicht vertretenen Staaten aus, dem Völkerbund jegliche Vertragsverletzung oder diesbezügliche Gefahr anzuzeigen; aber dieser Akt behält den Charakter einer Petition oder einfachen Information; er kann nicht bewirken, den Rat tätig werden zu lassen (de saisir le Consel) und seine Intervention hervorzurufen.

41) J. O. Nr. 8 (November-Dezember 1920) S. 8 ff.

Der Generalsektetär des Völkerbundes soll, wenn eine Minderheitenklage an den Völkerbund eingereicht worden ist, sie den Ratsmitgliedern ohne Kommentar zur Information zuleiten. Diese Zuleitung bildet noch keinen juristischen Akt. Die Befassunge des Rates mit der Frage kann sich erst ergeben, wen eines seiner Mitglieder sich die betreffende Klage zu eigen macht.

Auf der Tagung vom 22. Oktober 1920 bemerkt Lord Balfour, daß es ein schwerer Entschluß für ein Ratsmitglied sei, sich dadurch, daß er sich einer Minderheitenklage annammt, gewissermaßen zum Ankläger eines Staates zu machen, gegen den sie gerichtet ist. Der belgische Vertreter Hymans fügt hinzu, ob man nicht eine Intervention eines Ratsmitgliedes davon abhängig machen könne, ob die öffentff)liche Meinung sich einer solchen besonders günstig zeige. (Wo bleibt da das Recht!) Das Sitzungsprotokoll sagt zwar, daß man die Verträge, die nur mit solcher Schwierigkeit angenommen seien, nicht noch mehr in ihrer Geltung beschränken dürfe, aber trotzdem wird am 25. Oktober 1920 die Entscheidung angenommen, die das viel umstrittene Dreier-Komite schafft: um den Ratsmitgliedern die Ausübung ihrer Rechte und Pflichten zu erleichtern, sollen der Präsident und zwei von ihm ernannte Mitglieder jede Minderheitenfrage prüfen, sobald sie zur Kenntnis der Ratsmitglieder gebracht ist. Auf diese Einrichtung wird im zweiten Teil dieser Arbeit noch zurückzukommen sein.

Tittoni hatte am 22. Oktober 1920 darauf hingewiesen, daß sich seit einiger Zeit der Brauch eingestellt hätte, die eingelaufenen Minderheitenbeschwerden außer, wie vorgesehen, den Ratsmitgliedern, für gewöhnlich allen Mitgliedern des Völkerbundes sofort zuzustellen. Gegen diese Uebung protestierten Polen und die Tschechoslovakei im Jahre 1921, und der Brief, den der polnische Vertreter am 3. Juni 1921 an den Generalsekretär richtete, beschwert sich darüber, daß auf diese Weise die übrigen Völkerbundsmitglieder von einer angeblichen Verfehlung eines unter ihnen benachrichtigt würden, ohne daß der betreffende Staat hierzu habe Stellung nehmen und die Begründung der Beschwerde habe prüfen können. Auf diese Beschwerde Polens und der Tschechoslovakei hin beschloß der Rat am 27. Juni 1921, daß jede die Minderheiten betreffende Eingabe zunächst dem Staat, von

dessen Staatsbürgern sie stammt, zuzuleiten sei; diese Maßnahme habe lediglich den Charakter einer Information. Der betreffende Staat müsse sich dann in drei Wochen entschließen, ob er von sich aus Stellung nehmen wolle. Wünsche er dies nicht, so werde die Eingabe nach Ablauf der Frist, gebe der Staat Erklärungen ab, so werde sie spätestens nach zwei Monaten zusammen mit diesen Erklärungen den Völkerbundsmitgliedern zugestellt. Am 5. September 1923 faßt der Rat, wiederum auf Anregung Polens und der Tschechoslovakei eine wichtige Entschließung, die den Beschwerden der Minderheiten beim Völkerbund eine gewisse Grenze zieht. Es werden 5 Kautelen aufgestellt, die Erfordernisse der Gültigkeit einer Minderheiteneingabe zu regeln. Die Petitionen

a) müssen sich auf eine durch die Verträge geschützte Minderheit beziehen,
b) sie dürfen nicht unter einer Form vorgebracht sei,n die einen Bruch der politischen Bindungen zwischen der betreffenden Minderheit und dem Staat, dem sie angehört, bedeutet,
c) sie dürfen nicht von anonymer oder ungenau bestimmter Quelle herrühren,
d) sie müssen in der Form jede Heftigkeit vermeiden,
e) sie dürfen nur solche Informationen oder Tatsachen zum Inhalt haben, die nicht kürzlich schon den Gegenstand einer Petition gebildet haben.

Unter demselben Datum faßt der Rat die Entschließung, die Petitionen nurmehr den Ratsmitgliedern und nicht den übrigen Völkerbundsmitgliedern zuzuleiten. Diese Resolution wird am 25. September von der Bundesversammlung angenommen; den Nichtratsmitgliedern steht von jetzt ab nur noch das Recht zu, in einzelnen Fällen das Sekretariat um Zustellung der Akten zu ihrer Information zu bitten.

Auf der Brüsseler Ratstagung vom 10. Juni 1925 nahm der Rat eine schwerwiegende Entschließung an, die von der Teilnahme am Dreier-Komite praktisch die Vertreter der Staaten ausschließt, die die zur Verhandlung kommende Angelegenheit am richtigsten zu würdigen verstehen: Der Präsident darf nicht einem Staate angehören, dessen Staatsangehörige die beschwerdeführenden Minderheitsmitglieder sind und auch keinem Staate, der einem solchen benachbart ist, ferner keinem Staate, dessen Majoritätsbevölkerung mit der

in Frage stehenden Minorität connatinal ist. Der Präsident ist in diesem Falle durch seinen Amtsvorgänger zu ersetzen. Dieselben Beschränkungen wie für den Präsidenten gelten für die im Komitee vertretenen Ratsmitgliedern.

Neue Beschlüsse wurden nicht gefaßt, bis Stresemann auf der Ratstagung in Lugano 1928 nach dem bekannten Zwischenfall mit Zaleski die Minderheitenfrage auf die Tagesordnung der nächsten Ratstagung setzte, gelegentlich derer dann wertvolle Anregungen gegeben wurden. In deren Folge faßte der Rat am 7. März 1929 den Beschluß, ein Komitee von drei Ratsmitgliedern (Adatci, Chamberlain, Quiñones de Leon) zu ernenen, die das gesamte Minderheitenproblem prüfen und Vorschläge der Staaten und Organisationen, die solche abzugeben wünschten, sammeln sollten. Ihr Bericht lag der Ratstagung in Madrid nach vorangegangener Prüfung durch ein Ratskomitee im Juni 1929 vor. Das dürftige Ergebnis der Beratungen waren anstatt der von Stresemann und Dandurand gewünschten völligen Aenderung der Garantiepflicht des Völkerbundes nur einige Verfahrensänderungen, die, wenn sie auch eine gewisse Besserung bieten, das Problem in keiner Weise entscheidend beeinflussen können. Es wurde beschlossen:

1. Betreffs der Zulässigkeit[42] der Petitionen:
   Wenn der Generalsekretär eine Petition für unzulässig erklärt, wird er den Antragsteller davon in Kenntnis setzen und ihn gegebenenfalls über die zur Gültigkeit einer Petition erforderlichen Voraussetzungen unterrichten,
2. betr. Zusammensetzung des Dreier-Komitees: der Präsident kann in Ausnahmefällen an Stelle von zwei, vier Mitglieder in das Komitee berufen.
3. Betr. Anzahl der Zusammenkünfte des Dreier-Komitees: der Rat hält es für wünschenswert, daß die Komitees, so oft sie es für nötig halten, zusammentreten.
4. Betr. Mitteilung über das Geschick der Minderheitenpetitionen in der Behandlung durch die Komitees: wenn das Komitee die Prüfung einer Petition beendet hat, ohne sie auf die Tagesordnung des Rates zu setzen, teilt es den Ratsmitgliedern zu ihrer Information das

42) Recevabilité.

Ergebnis dieser Prüfung mit. Der Generalsekretär verteilt einmal jährlich eine Zusammenstellung dieser Berichte an alle Völkerbundsmitglieder.

5. Betr. Veröffentlichung des Resultates der Verhandlungen des Dreier-Komitees: die Komitees können mit Zustimmung der interessierten Regierung das Ergebnis der Verhandlung veröffentlichen. (Im Journal Officiel.) Der Rat drückt seine lebhafte Hoffnung aus, daß die Regierungen so oft als möglich ihre Zustimmung erteilen.
6. Betr. regelmäßige jährliche Veröffentlichungen über die Tätigkeit des Völkerbundes auf dem Gebiete des Minderheitenschutzes: der Generalsekretär veröffentlicht einmal jährlich im Journal Officiel eine Statistik, die angibt: die Zahl der vom Sekretariat im Laufe des Jahres empfangenen Petitionen, die Zahl der nicht für formgerecht[43] erklärten Petitionen, die Zahl der für formgerecht[44] erklärten und einem Dreier-Komitee überwiesenen Petitionen, die Zahl der Sitzungen des Dreier-Komitees und die Zahl der Petitionen, die im Laufe eines Jahres erledigt worden sind.

Außer diese nRatsbeschlüssen haben noch verschiedene Vollversammlungen des Völkerbundes das Minderheitenproblem behandelt. An dieser Stelle seien nur der Vollständigkeit halber die Verhandlungen erwähnt, die zu einem Beschluß der Bundesversammlung geführt haben. Der Vertreter der süd-afrikanischen Union, Prof. Gilbert Murray, schlug 1921 die Errichtung einer ständigen Minderheitenkommission vor, die die eingereichten Petitionen sammeln, sie einer ersten Prüfung unterziehen und gegebenenfalls durch Lokal-Augenschein (enquees sur place) ergänzen sollen. Die erste Kommission, welcher der Vorschlag überwiesen wurde, entschied, daß die durch den Vorschlag erstrebten Ziele bereits durch die gegenwärtige Regelung des Verfahrens gewährleistet seien, und Murray erklärte schließlich, diese Ansicht zu teilen, und zog seinen Vorschlag zurück. Auf der Bundesversammlung von 1922 wiederholte er in der VI. Kommission jedoch seine Vorschläge, diesmal in wesentlich bescheidenerer Form, indem er anregte:

1. Der Rat möge ein verstärktes Personal, a larger staff, des Sekretariats beantragen,

43) irrecevable.
44) recevable.

2. man möge den Ratsmitgliedern empfehlen, die in den Verträgen vorgesehene Anrufung des ständigen internationalen Gerichtshofes, so weit die übrigen Versöhnungsmittel erschöpft seien, ohne Verzug anzuwenden,
3. das Generalsekretariat solle nicht nur den Rat in der Behandlung von Fällen positiver Vertragsverletzung unterstützen, sondern solle ihm auch behilflich sein, sich ständig über die Anwendung der Verträge auf dem Laufenden zu halten. Es folgt
4. die Klausel der Loyalität der Minderheitenangehörigen gegenüber ihrem Staate.
5. Die Vollversammlung möge der Hoffnung Ausdruck geben, daß auch die dem Völkerbund gegenüber nicht gebundenen Staaten mindestens den Standard der Verträge anwenden, und zwar in Staaten mit gemischter Bevölkerung durch Ernennung von Vertrauenspersonen des Völkerbundes, die unparteiisch über die Haltung beider, oder aller, Teile der Bevölkerung wachen sollen (to report impartially on the behavier of both, or all, sections of the population). Diese „Murray-Proposes" wurden angenommen, außer dem dritten.[45]

Auf der Versammlung von 1925 hatte der litauische Vertreter Galvanauskas die Verallgemeinerung des Minderheitenschutzes angeregt, aber die Versammlung beschränkte sich darauf, den vom Rat vorgelegten Tätigkeitsbericht zu billigen, und Galvanauskas mußte seinen Antrag zurückziehen. Am 9. Dezember 1925 beschloß Mello-Franko die Reihe dieser unerfreulichen Ereignise durch seinen berühmt gewordenen Bericht, den er dem Rate über die Tätigkeit der Bundesversammlung von 1925 erstattete. Er sprach sich dahin aus, daß die Minderheit eine vorübergehende Erscheinung im Staate sei, und daß das Ziel des Minderheitenschutzes nur dahin gehen könne, sie sobald als möglich an die Mehrheitsbevölkerung zu assimilieren.[46]

Eine Darlegung der Stellungnahme des Völkerbundes zu den Minderheitenschutz-Aufgaben erfordert an sich auch die Betrachtung der Minderheitensektion des Völkerbundssekre-

45) Abgelehnt als an entirely unjustifiable encroachment on the rights of the State. L. P. Mair, The Protection of Minorities, p. 65.

46) Widerlegt vom 3. und 4. Minderheitenkongreß, der ständigen Minderheitenkommission der Völkerbundligenuion und ihre Generalversammlung in Aberystwyth, und durch die Rede Dr. Stresemanns im Rat vom 6. März 1929.

tariats. Sie wird zweckmäßig im zweiten Teil im Zusammenhang mit den dort behandelten Fragen eingehend zu würdigen sein. Hier sei nur erwähnt, daß die „Section des Minorités du Sécretariat" im Jahre 1920 errichtet wurde und den einen Teil der „Section des Commissions administratives et des Minorités" bildet, die beide, unabhängig von einander, demselben Direktor unterstellt sind. Die Minderheitenkommission des Sekretariats dient vornehmlich zur Information des Rates, sowohl in den laufenden Angelegenheiten als auch in der Behandlung der einlaufenden Petitionen.

Wie wenig alle bisher genannten Einrichtungen des Völkerbundes den tatsächlichen Wünschen der Minderheiten Rechnung getragen haben, geht am besten aus den Zahlen hervor, die Herr von Truhart[47] in seiner Zusammenstellung „Die Völkerbundpetitionen der Minderheiten und ihre Behandlung" gibt. Von 1920 bis 1929 liefen 208 Petitionen (31 deutsche) ein, von denen 188 Klagefälle bildeten. Davon sind insgesamt 18 beim Völkerbundsrat zur Verhandlung gekommen, hiervon sah sich in sieben Fällen der Rat zu keinem Eingreifen veranlaßt, in drei Fällen schweben die Verhandlungen noch, sechs Fälle endeten durch Kompromißentscheidungen, und nur in zwei Fällen wurde der Beschwerde voll Rechnung getragen, und zwar hier dank direktem Uebereinkommen zwischen den Parteien!

II.

Kritik an der Erfüllung der Aufgabe durch den Völkerbund und Hinweis auf Wege, die zu einer wirksameren Geltendmachung dieser Aufgabe führen könnte.

1. Verallgemeinerung des Minderheitenschutzes.

Der erste Vorwurf, der die auf den Pariser Friedenskonferenzen zustande gekommenen Minderheitenverträge traf, war der einer einseitigen Verpflichtung einzelner Staaten, während in vielen anderen die Minderheiten ungeschützt blieben. Besonders waren es die betroffenen Staaten, die ge-

47) Nation und Staat, 3. Jg., Heft 2, Sonderdruck November 1929.

gen diese, wie sie sagten, ungerechte Benachteiligung Protest erhoben.

Schon Clemenceau hat in seinem Brief an Paderewski betont, daß die Kodifikation der Minderheitenschutzbestimmungen kein Mißtrauensvotum für die verpflichteten Staaten bedeute, sondern sich lediglich aus der besonderen Lage der betreffenden Staaten erkläre. Aus demselben Grunde wurde auch auf der Friedenskonferenz der Begriff der „Neuen Staaten" (Nouveaux Etats) geprägt, der dazu dienen sollte, die unterschiedliche Behandlung von verpflichteten und nichtverpflichteten Staaten zu erklären. Die schon lange bestehenden und in ihrer territorialen Integrität im Wesentlichen fortbestehenden Staaten bieten — nach Clemenceau — durch ihre erprobten Regierungsmethoden die Gewähr, daß ihre Bürger, auch die in neu hinzugekommenen Provinzen, mit vollster Loyalität behandelt werden.

Wenn man jetzt — nachdem man 10 Jahre lang Gelegenheit hatte, die Auswirkung dieser Unterscheidung zu beobachten — das Fazit zieht, so können wir von einer loyalen Behandlung der in den alten Staaten lebenden Minderheiten nicht im entferntesten sprechen. Im Gegenteil, der „alte Staat" Italien ist lange Jahre hindurch derjenige geblieben, in dem die Minderheiten rechtlich am allerungünstigsten gestellt waren, und es war diesem Staat vorbehalten, ungeachtet aller feierlichen Beteuerungen durch König und Parlament, seinen Minderheiten ein solches Minimum an Rechten zuzugestehen, daß es selbst hinter dem, was man Ausländern gewährte, zurückstand. Während der 8. Bundesversammlung hat denn auch Italien beantragt, die Mittel für die Minderheitensektion des Völkerbundsekretariats aus dem Etat zu streichen. Man kann es den verpflichteten Staaten nachfühlen, daß ihnen die Begründung, die anderen Staaten böten durch ihr längeres Bestehen genügende Garantie für diese einseitige Behandlung nicht stichhaltig erscheint. Wenn diese Garantie schon besteht — so sagen sich die Vertreter dieser verpflichteten Staaten — warum soll man sie dann nicht noch einmal durch Vertrag bekräftigen? Wenn die alten Staaten ja ihren Minderheiten sowieso die notwendigen Vorrechte gewähren, würde eine nochmalige Anerkennung durch Vertrag keine Aenderung des Rechtszustandes schaffen.

Das deutsche Reich fällt zwar auch unter die nicht zum Minderheitenschutz verpflichteten Staaten, denn hätte man Deutschland verpflichtet, so wäre es schwer gewesen, die Forderung nach allgemeinem Minderheitenschutz zurückzuweisen.[1] Trotzdem haben sich die offiziellen deutschen Stellen sowohl im Völkerbund als auch bei jeder anderen sich bietenden Gelegenheit an erster Stelle für die Verallgemeinerung des Minderheitenschutzes eingesetzt. Der eben angedeutete Gedanke, daß in einem Staate, der seinen Minderheiten tatsächlich bereits die ihnen zukommenden Rechte gewährt, eine vertragliche Festlegung dieses Systems Zustandes auf keine weiteren Schwierigkeiten mehr stoßen kann, gilt gerade für das deutsche Reich. Denn man hat durch die preußischen Verordnungen bezüglich der dänischen und polnischen Minderheiten[2], ohne vertraglich hierzu verpflichtet zu sein, diesen Minderheiten Rechte gewährt, die in vielem weit hinaus gehen über die Rechte, die die deutschen Minderheiten in den vertraglich verpflichteten Staaten genießen.

Vom Völkerbund muß erwartet werden, daß er der Forderung nach Verallgemeinerung des Minderheitenschutzes Geltung verschafft. Wenn in der Präambel seiner Satzung gesagt ist, er wolle der Gerechtigkeit zum Siege verhelfen, so muß man diese Gerechtigkeit wohl auch auf die Behandlung der Minderheiten beziehen. Die Wünsche Wilsons, die Verpflichtung zum Minderheitenschutz in den Pakt aufnehmen zu lassen, waren nicht durchgedrungen. Jedoch bereits am 15. September 1920 nahm der südafrikanische Delegierte Lord Cecil in der Sitzung des V. Ausschusses der ersten Bundesversammlung den Antrag wieder auf, die Verpflichtung zur Gewährung des Minderheitenschutzes zur Vorbedingung für die Aufnahme in den Völkerbund zu machen. Die Bundesversammlung nahm damals diesen Antrag nicht an, sondern begnügte sich mit den Empfehlungen an die baltischen Staaten und Albanien vom 15. Dezember 1920. Während der III. Bundesversammlung regte der südafrikanische Delegierte Murray an, daß diejenigen Staaten, die zum Schutze der Minderheiten nicht verpflichtet sind, wenigstens denselben Grad von Gerechtigkeit und Duldsamkeit bekunden sollten, wie

1) Temperley, S. 142—143.
2) Erlaß betreffend die dänischen Minderheiten vom 31. Dezember 1928 und die polnischen Minderheiten vom 31. Dezember 1928 (Ministerialblatt 29, S. 71 und Centralblatt des Unterrichtswesens Nr. 39).

die durch Verträge verpflichteten. Die Versammlung hat in ihrem Beschluß vom 21. Dezember 1922 hierauf den Wunsch ausgesprochen, daß die Staaten, die gegenüber dem Völkerbund durch keine gesetzliche Verpflichtung zum Minderheitenschutz gebunden sind, mindestens dasselbe Maß von Gerechtigkeit und Duldsamkeit gewähren, welches durch die Verträge und den ständigen Gebrauch des Völkerbundes gewährleistet ist.

In der VI. Bundesversammlung erhob der litauische Delegierte Galvanauskas von Neuem die Forderung nach Generalisation. Der Forderung schlossen sich nur der polnische und der rumänische Delegierte mit dem bekannten Hinweis auf die ungerechte Scheidung der Staaten in zwei Kategorien an. Doch der französische und englische Druck brachten es dazu, daß Galvanauskas seinen Antrag im Ausschuß zurückziehen mußte. Auch der brasilianische Delegierte Mello-Franko sprach sich auf der Ratstagung desselben Jahres gegen Verallgemeinerung des Schutzes aus, wobei er seine schon erwähnte minderheitenfeindliche Assimilierungstheorie entwickelte. Man muß angesichts dieser Stellungnahme des Völkerbundes den bitteren Worten beipflichten, die Concha in der Revue de Hongrie[3] fand: der Völkerbund ist eine neue Form der heiligen Allianz, nur versehen mit Organen, die mehr zur Erreichung der gewünschten Ziele geeignet sind. Indessen ist sie im Grunde genommen, ebenso wie jene, nichts als ein Mittel der internationalen Bevormundung, ausgeübt durch die großen Staaten über die kleinen. Das ist das neue internationale Recht!

Wie auf allen Gebieten des Minderheitenrechtes, so haben auch bezüglich der Verallgemeinerung des Schutzes die großen internationalen Organisationen schon früh die Notwendigkeiten erkannt und wertvolle vorbereitende Schritte geleistet. Die „Union Internationale des Associations pour la Société des Nations" hat sich schon auf ihrer Tagung in Brüssel im Dezember 1919 mit der Frage befaßt, und auf der 5. Tagung in Genf im Juni 1921 wurde bereits eine Entschließung angenommen, welche, wenn nicht die Verallgemeinerung der Minderheitenschutzbestimmungen auf alle Staaten,

3) T. 31, S. 141: La Société des Nations est une nouvelle forme de la Sainte Alliance, pourvue d'organes plus conformes à la réalisation de buts appropriés. Cependant, celle-ci comme celle-la n'est qu'une institution de la tutelle internationale, exercée par les grandes nations sur les petites. Le nouveau droit international.

so doch wenigstens die Beobachtung der in den Minderheitenverträgen angewandten Grundsätze (principes généreaux impliqués dans les traités pour la protection des minoretés), in allen Ländern forderte. Das war bereits im Keime die Entschließung, die die dritte Völkerbundsversammlung im Jahre 1922 annahm. Da jedoch kein Erfolg bemerkbar wurde, tauchten dieselben Forderungen auf der Haager Tagung der Union 1928 wieder auf. Die Völkerbundligenunion hat auf dem Gebiete des Minderheitenschutzes besonders durch die Schaffung einer „Commission de Minorités" auf der Wiener Tagung von 1923 und durch die Herausgabe des seit Januar 1928 erscheinenden Bulletins „les Minorités Nationales" wertvolle Anregungen auf dem Gebiete des Minderheitenschutzes gegeben.

Auch die Interparlamentarische Union, die sich seit der Wiener Konferenz von 1922 von Jahr zu Jahr eingehender mit den Minderheitenfragen beschäftigt hat, hat dem Problem der Verallgemeinerung des Schutzes von Anfang an größte Beachtung geschenkt. Dieser Wiener Konferenz erstattete Baron Adelswärd, der Präsident der Interparlamentarischen Union, einen tiefschürfenden und fein ausgearbeiteten Bericht, der für die Arbeiten der Union auf dem Gebiete des Minderheitenschutzes grundlegend geworden ist, und der auch bereits die Verallgemeinerung des Schutzes für alle Staaten fordert. Nachdem die Wiener Konferenz die Schaffung einer besonderen „Commission des questions ethniques et coloniales" beschlossen hatte, die beauftragt wurde, der nächsten Konferenz den Entwurf einer internationalen Regelung der Rechte rassischer und religiöser Minderheiten in allen Staaten vorzulegen, trat in Paris im Februar 1923 ein Redaktionskomitee zusammen, das die Arbeiten dieser Kommission vorzubereiten hatte. Diesem Redaktionskomitee war vom Interparlamentarischen Büro ein vorläufiger Fragebogen (Projet de Questionnaire) zugeleitet worden, unter dessen 10 Punkten wiederum die Verallgemeinerung des Minderheitenschutzes erschien. Nun hatte sich das Komitee vorerst mit der Frage zu beschäftigen, auf welche Staaten dieser verallgemeinerte Minderheitenschutz überhaupt Anwendung finden sollte. Viele waren für die Beschränkung auf „Europäische Staaten", andere wieder auf eine Ausdehnung auf alle Länder der Welt. Der ersteren Forderung kommt wohl die

größte Berechtigung zu. Denn das Minderheitenproblem stellt sich als ein spezifisch europäisches dar; in keinem Teil der Welt sonst sind die Nationalitäten untereinander so verzackt und verzahnt, daß man noch zwanzig Millionen Minderheiten übrig behalten würde, selbst wenn man (rein theoretisch) jeder geschlossen siedelnden Nationalität von mindestens 150 000 Köpfen einen eigenen Staat geben wollte. In anderen Erdteilen ähneln die betreffenden Fragen zwar unserem Minderheitenproblem in manchem, verdienen aber im allgemeinen eine ganz andere Behandlung. So sind z. B. die Fragen „Schutz der Eingeborenen" und „Schutz der unterjochten Völker" kein Minderheitenschutz, sondern Mehrheitsschutz; so sind die Verhältnisse in Amerika und Australien wieder ganz anders gelagert dadurch, daß der Einwanderer das fremde Land von vornherein mit dem Willen betritt, in die Nation, zu der er kommt, nicht nur staatsbürgerlich, sondern auch kulturell völlig aufzugehen. Sicher wäre die Lösung des Minderheitenproblems schon um ein gutes Stück weiter gediehen, wenn man die europäischen Besonderheiten der Frager reiner herausgeschält hätte. Dann hätten es nicht in den meisten Fällen Ostasiaten und Südamerikaner sein können, die über europäische Minderheitenfragen zu entscheiden hatten, und es hätten auf einem Forum der Welt, wie es der Sitzungssaal der Völkerbundes nun einmal ist, nicht so entstellende Darlegungen abgegeben werden können, wie die von Mello-Franko in seinem Bericht an den Rat vom 9. Dezember 1925.

Das Redaktionskomitee der Interparlamentarischen Union fand nach langer Diskussion die Lösung, daß sich der Minderheitenschutz auf alle Staaten, die eine Verfassung auf repräsentativer Basis haben, erstrecken solle[4]. So wurde an Stelle der geographischen Abgrenzung eine solche gefunden, die der politischen Entwicklung der Staaten Rechnung tragen soll.

Die Arbeiten der Interparlamentarischen Union sind gerade deshalb hier anzuführen, weil besonders sie die Aufgaben des Völkerbundes zu einem Hauptpunkt ihrer Beratungen gemacht hat. Der Generalsekretär der Union, Dr. Christian Lange, führte in einem Presseempfang vor Beginn der Genfer Tagung 1929 aus, daß die Interparlamentarische Union ihre besondere Aufgabe darin sähe, dem Völkerbund, der

4) A tous les états ayant une constitution à base représantative.

letzten Endes eine Länderkammer, ein Staatenhaus darstellt, als Volkskammer, als Weltparlament zur Seite zu stehen. Unter diesem Gesichtspunkt gewinnen die Arbeiten der Union über die Aufgaben des Völkerbundes ihre besondere Bedeutung.

Von diesen Vorarbeiten, wie man sie nennen kann, erscheint auf dem Gebiete der Verallgemeinerung des Schutzes besonders wertvoll eine Denkschrift, die der tschechische Senator Dr. v. Medinger, der als Angehöriger der deutschen Minderheit in der Tschechoslovakei als Mitglied des Redaktionskomitees wirkte, diesem Komitee vorlegte. Er überschreibt seine Ausführungen „Grundsätze für ein Weltminderheitenrecht" und gliedert diese folgendermaßen:

A. Völkerrechtliche Stellung der Minderheiten.
   I. Internationaler Charakter des Minderheitenschutzes.
   II. Völkerbund und Minderheitenschutz.
B. Das Minimalprogramm.
   III. Allgemeine Grundrechte.
   IV. Bestimmung der Nationalität der Staatsbürger, Volkszählung.
   V. Freiheit der Minderheiten bezügl. ihrer staatlichen Sphäre.
   VI. Sprachen- und Beamtenangelegenheiten.
   VII. Geographische Bezeichnungen.
   VIII. Wehrmacht.
   IX. Wahlen.
   X. Presse-, Vereins- und Versammlungsfreiheit, sowie Recht der freien Meinungsäußerung.
   XI. Privatanstalten humamitärer, sozialer und kultureller Art. Privatschulen.
   XII. Unterrichtswesen.
   XIII. Wirtschaftsgesetzgebung.
   XIV. Verkehr mit dem Mutterlande.
C. Erhöhter Minderheitenschutz.
   XV. Voraussetzungen.
   XVI. Richtlinien.
D. XVII. Nationalkataster.
E. XVIII. Garantie des Minderheitenschutzes.
F. XIX. Schonung des Gefühls und Wahrung der Eigenart.
G. XX. Beziehungen zwischen Staat und Minderheit. Loyalität.

v. Medinger geht davon aus, daß der Völkerbund, der doch (wenigstens theoretisch) über den Interessen der einzelnen Staaten stehen soll, die einzig berufene Stelle sei, einen internationalen Schutz der Minderheiten zu gewährleisten. Alle in früheren Verträgen enthaltenen Minderheitenschutzbestimmungen, so die Vorschriften des Wiener Kongresses wie auch der Pariser oder Berliner Friedenskonferenz, krankten daran, daß man ihre Garantie einer Gruppe einzelner Staaten übertrug, die die Exekution der Verträge natürlich einseitig im Sinne ihrer Interventionspolitik auswerteten. Durch die Uebertragung der Garantie eines internationalen Minderheitenschutzes auf den Völkerbund soll nun das politische Interesse einzelner Staaten ausgeschaltet und eine unparteiische, rechtliche Regelung gewährleistet sein. Abstufungen sind dabei eine natürliche Notwendigkeit, denn die Verhältnisse liegen in den einzelnen Staaten zu verschieden, als daß man eine allein gültige Gemeinregelung treffen könnte. Mit Recht fordert v. Medinger deshalb in seinem Minimalprogramm zunächst die Gewährung derjenigen Minderheitenbelange, die unter allen Verhältnissen gleichmäßig bestehen. Hierzu gehören an erster Stelle das Recht auf vollen Schutz des Lebens, des Eigentums und der Freiheit, Gleichheit der bürgerlichen und politischen Rechte, gleiche Behandlung vor den Gerichten, gleiche Zulassung zu öffentlichen Diensten, Aemtern und Würden, Vereins-, Religions- und Sprachfreiheit.

Was die Bedeutung nationaler Kataster anbelangt, so gehen die Meinungen über ihren Wert sehr auseinander. Epstein[5] z. B. wendet sich gegen diese Einrichtung, da man in der Praxis, z. B. bei Volkszählungen, oft genug habe feststellen können, daß die Eintragungen in nationale Listen nur zu schwerer Benachteiligung der Betreffenden führt. Andere wieder sprechen sich für die Nationalkataster aus, so z. B. Edmund Schmid[6] und Laun[7]. Auf jeden Fall ist an der Forderung festzuhalten, daß sich die Nationalität der Staatsbürger nur durch freies nationales Bekenntnis zu bestimmen hat — das gilt auch für ganze Nationalitäten, wie z. B. die Macedonier, deren Charakter als nationale Minderheit von der südslavischen Regierung glatt geleugnet wird, — und daß Abstammung, Namen und Sprache für diese bedeutungslos sind. Wie wichtig gerade

5) a.a.O., S. 21.
6) a.a.O., S. 12.
7) Entwurf eines internationalen Vertrages über Schutz der Minderheiten, a.a.O., Artikel 11.

die letztere Forderung ist, war in jüngster Zeit in Ost-Oberschlesien zu sehen, wo die polnischen Behörden bei der Einreihung von Kindern in die Minderheitsschulen immer wieder solche, die sich der polnischen Sprache bedienten, mit der Begründung abweisen, daß sie nicht der Minderheit angehörten, während sie dessenungeachtet rein deutscher Rasse sind und deutsch empfinden.

Wo die Minderheit einen nennenswerten, möglichst niedrig anzusetzenden Bruchteil der Bevölkerung bildet, da ist ihr das Recht zuzubilligen, mit allen öffentlichen Anstalten und Unternehmungen, Gerichten und Aemtern in ihrer Sprache zu verkehren und Erledigungen ihrer Eingaben auch in ihrer Sprache zu erhalten.

Ihre historischen Feste, wie Aufzüge, Prozessionen usw. sollen sie, ebenso wie Angehörige der Mehrheit, ungestört abhalten können, und man soll auf ihr nationales Empfinden auch insoweit Rücksicht nehmen, daß man geographische Bezeichnungen keiner gewaltsamen Abänderung aus politischen Gründen unterzieht.

Bei den allgemein geltenden Forderungen, die sich auf humanitäre, soziale, kulturelle und religiöse Anstalten beziehen, wird man sich wohl an die Bestimmungen der bestehenden Minderheitenverträge halten können, vorausgesetzt natürlich, daß sie als Minimalprogramm auf das Genaueste ausgeführt werden. Ferner darf die wirtschaftliche Gesetzgebung in ihren Tendenzen nicht dahin zielen, die Minderheiten in irgend einer Richtung zu schädigen, und schließlich wäre zu fordern, daß man den Minderheiten alle Erleichterungen gewährt, um sie mit ihrem Stammlande alle die Wechselbeziehungen kultureller, wirtschaftlicher, religiöser und sonstiger Art pflegen zu lassen, deren sie zur Aufrechterhaltung ihrer nationalen Eigenart bedürfen.

Außer diesem allgemein geltenden Minimalprogramm wäre nach v. Medinger ein erhöhter nationaler Minderheitenschutz zu gewähren, wenn folgende Voraussetzungen vorliegen: Nationale und sprachliche Minderheiten, welche entweder allein oder zusammen mit anderen Minderheiten in dem betreffenden Staate durch ihre zahlenmäßige Stärke eine besondere rechtliche Behandlung verdienen, nationale und sprachliche Minderheiten, welche in geographisch gesonderten Siedlungsgebieten geschlossen leben, sodaß in dem betreffenden Gebiet die Mehrheitsnation ihrerseits nur

eine Minderheit bildet, nationale und sprachliche Minderheiten, welche in einem bestimmten Bezirk aus geschichtlichen, wirtschaftlichen oder kulturellen Gründen einen besonderen Anspruch erheben können, und schließlich nationale und sprachliche Minderheiten, welche auf einer wesentlich höheren Kulturstufe stehen als die Mehrheitsnation des betreffenden Staates.

Wo diese Voraussetzungen vorliegen, wäre die Minderheitensprache mit der offiziellen Sprache für gleichberechtigt zu erklären oder überhaupt von einer offiziellen Sprache abzusehen. Es wäre der Minderheit der Anspruch zuzugestehen, einen entsprechenden Prozentsatz gleichnationaler Beamter und Angestellter zu haben, es wäre ihren Parlamentariern zu gestatten, sich im Parlament ihrer Muttersprache zu bedienen, ohne daß ihnen daraus ein Nachteil erwächst, und es wäre in Staaten, wo die allgemeine Wehrpflicht besteht, dafür zu sorgen, daß die Minderheitenangehörigen nach Möglichkeit in eigenen militärischen Abteilungen vereinigt würden, unter Offizieren ihrer Nationalität ständen, und daß von ihrer Sprache als Kommandosprache Gebrauch gemacht würde.

Unter die Einrichtungen erhöhten Minderheitenschutzes fallen auch die territoriale und personale Autonomie. Erstere wird immer dort gegeben sein, wo die Minderheit geschlossen zusammen siedelt. Hier wäre eine scharfe Abgrenzung der betreffenden Gebiete zu besonderen Verwaltungseinheiten vorzunehmen und diese im Rahmen der allgemeinen Staatsverfassung mit möglichst weitgehender Selbstverwaltung auszustatten. Drei Fälle solcher territorialer Autonomie sind bereits in den Minerheitenverträgen vorgesehen, die der Székler, der Pinduswallachen und der Ruthenen in Karpatho-Rußland; durchgeführt ist davon bis jetzt keine. Aehnliche Voraussetzungen würden für viele geschlossen siedelnde Minderheiten gelten, es sei nur erinnert an die Deutschen in Böhmen, in Siebenbürgen und Südtirol.

Die personale Autonomie wird in allen den Fällen in Frage kommen, wo die Minderheit im Lande zerstreut siedelt, jedoch durch ihre zahlenmäßige, kulturelle oder wirtschaftliche Bedeuutng einen Anspruch auf besondere Behandlung verdient. Die Minderheiten würden dann in besonderen Organisationen zusammenzufassen sein, die ihrerseits eine kulturelle Autonomie genießen; diese kann eventuell durch Schaffung besonderer Abteilungen bei den Zentralbehörden zum Aus-

druck gelangen. Als Musterbeispiel sei hier lediglich die Kulturautonomie der Minderheiten in Estland und bis zu einem gewissen Grade die Regelung in Lettland erwähnt.

Die Ausführungen v. Medingers sind ausgezeichnet durch besondere Gründlichkeit; sie demonstrieren vor allen Dingen die Notwendigkeit der Abstufung in vorbildlicher Weise.

Nachdrücklich betont wurde die Notwendigkeit der Generalisation auch in sämtlichen Denkschriften (observations) die dem Adatci-Komitee zugeleitet wurden, welches die Madrider Ratstagung des Völkerbundes vorzubereiten hatte. Während der Tagung selbst war es neben Dandurand besonders der deutsche Reichsaußenminister Dr. Stresemann, der die im Vorigen besprochenen Pflichten des Völkerbundes stark hervorhob.[8]

II. 2.

Lücken in den heutigen Minderheitenschutzbestimmungen, die der Ausfüllung bedürfen.

Außer dem Mangel an Verallgemeinerung des Schutzes weisen die heute bestehenden Minderheitenverträge noch eine Reihe weiterer Lücken auf, deren Ausfüllung eine Aufgabe des Völkerbundes bedeutet. Häufig entbehren die Bestimmungen derVerträge der notwendigen Präzision. Sie enthalten oft so allgemein gehaltene Ausdrücke, daß ihnen die verschiedensten Auslegungen zuteil werden können. Artikel 9 des Vertrages zum Schutze der Minderheiten zwischen den alliierten und assoziierten Hauptmächten einerseits und Polen andererseits beginnt folgendermaßen: Auf dem Gebiete des öffentlichen Unterrichtes soll die polnische Regierung in den Städten und Bezirken, in denen fremdsprachige polnische Staatsangehörige in beträchtlichem Verhältnis wohnen, angemessene Erleichterungen schaffen, um sicher zu stellen, daß den Kindern dieser polnischen Staatsangehörigen ....[9]

Was ist nun unter einem beträchtlichen Verhältnis, einer proportion considérable, zu verstehen? Die Praxis, namentlich Polens und Rumäniens, legt dieses „beträchtlich" mit 20 Prozent aus. Diese Festsetzung ist offenbar rein willkürlich und wird den Verhältnissen der Minderheiten, deren kulturelle

8) J. O. Supplem. Spéc. Nr. 73, p. 28.

9) En matière d'enseignement public, le Gouvernement polonais accordera dans les villes et districts où réside une proportion considérable de ressortissants polonais de langue autre que la langue polonaise, des facilités appropriées. . . .

Bedeutung weit über ihre Zahl hinausgeht, in keiner Weise gerecht. Oesterreich gewährt z. B. der tschechischen Minderheit in Wien, die ca. 4 Prozent der Bevölkerung ausmacht, laut Brünner Vertrag Minderheitenrechte, und man kann annehmen, daß die Tschechen es mit Entrüstung zurückweisen würden, wenn man erklärte, daß diese Minderheit unbeachtlich sei. Hier feste und möglichst niedrig anzusetzende Grenzen zu schaffen, wäre eine Aufgabe, mit der der Völkerbund einer der dringendsten Notwendigkeiten gerecht werden würde.

Verbunden mit dem Begriff des beträchtlichen zahlenmäßigen Verhältnisses ist der Begriff der Städte oder Bezirke (villes ou districts), in denen die Minderheit ihren Wohnsitz hat. Was eine Stadt ist, läßt sich noch einigermaßen bestimmt erfassen, aber die Auslegung des Begriffs Bezirk hat zu den größten Willkürlichkeiten geführt. Die Wahlgeometrie hat hier ein reiches Feld der Betätigung gefunden, denn natürlich kann man jeder Minderheit, wenn man sie in einen entsprechend weiten Bezirk einreiht, ihre zahlenmäßige Bedeutung nehmen. Das ist denn in der Praxis auch im weitesten Umfange geschehen. So hat man häufig Dörfer, in denen die Minderheit einen Anspruch auf Errichtung einer Minderheitenschule erheben konnnte, Schulverbänden zugeteilt, die sonst nur Dörfer umfaßten, die größtenteils von Angehörigen der Mehrheitsnation besiedelt waren und hat so die minderheitsangehörigen Kinder gezwungen, die allgemein staatliche Schule zu besuchen. Um die Bedeutung der Abmessung des Bezirks klar zu machen, scheint ein Beispiel besonders geeignet, das schon durch die Größe seiner Zahlen besonders anschaulich ist. Mussolini sieht ganz Italien als e i n e n Bezirk an und begründet die Nichtachtung der Minderheitenforderungen der Deutschen in Tirol damit, daß 200 000 Seelen im Verhältnis zu einer Nation von 40 Millionen keine so bedeutende Rolle spielten, daß eine gesonderte Behandlung für sie in Frage käme. Die Bedeutung der Relativität ist bei einer solchen Betrachtung der Dinge vollständig verkannt.[19] Wohl spielen die 200 000 im Verhältnis zu 40 000 000 zahlenmäßig keine große Rolle, ihre Bedeutung liegt aber auf einer anderen Ebene. Man kann den Wert eines Volkstums nicht durch abstrakte Zahlen erfassen.

10) Hasselblatt, a.a.O., S. 478 ff: An Stelle des Wortes „Minorität" sollte man immer „Nationalität" setzen. „Minorität" schließt immer den nivellierenden Begriff der Zählung in sich, während er die Werthaftigkeit ganz außer Acht läßt.

Es gibt wohl kaum einen Begriff, der so nach allen Seiten hin seziert worden ist, wie der der Nationalität. Aber bei allen Auslegungen, die man fand, mußte man von der Grundtatsache ausgehen, daß eine Nation ein aus dem Boden erwachsenes Lebewesen ist, dessen Wurzeln in eben diesem Heimatboden liegen, und das daraus seine Lebenskraft schöpft. Bei einem so organischen, vieldimensionalen Gebilde sind unendlich viele Züge wesensgestaltend, Kultur, Geschichte, Kirche, geographische und klimatische Bedingungen, die wirtschaftlichen Verhältnisse und die daraus resultierenden Gewohnheiten, daß es geradezu kindlich anmuten muß, wollte man alle diese Kriterien übersehen und eine Nationalität nur nach ihrer Zahl bewerten. Man kann hier nicht das System befolgen, Werthaftigkeit aus der Zahl der erhobenen Hände schließen zu wollen, sondern man muß schon etwas tiefer gehen. Genau so wie im Leben der einzelnen Menschen eine Gesellschaftsschicht nicht nach der Zahl der ihr Angehörenden beurteilt werden kann, sondern nur nach dem was sie für die Allgemeinheit geleistet hat und was sie jetzt noch für sie bedeutet, so ist es auch mit dem Wert einer Nationalität und den Wechselwirkungen, die zwischen ihr und den andersnationalen Gruppen des Staatsvolkes bestehen. Von all den Quellen, aus denen die nationale Eigenart der Minderheit erwachsen ist, sind so viele Einwirkungen auf die Gestaltung der Mehrheitsnation dieses Staates ausgegangen, daß der Wert dieser Einflüsse nicht mit der Begründung negiert werden darf, seine Urheber zählten nur nach Tausenden. Wenn wir so den staatsgestaltenden Wert einer nationalen Gruppe darin erblicken, daß sie ihre Eigenart aus dem Boden, aus dem sie erwachsen ist, herleitet, so müssen wir auch erkennen, daß ihr Wert nur im Rahmen dieses ihres Mutterbodens zu beurteilen ist. Deshalb ist auch der kleinste nationale Splitter im Verhältnis zu dem Teil Erde zu bewerten, aus dem seine nationale Kraft erwachsen ist, und nicht im Verhältnis zu dem allgemeinen Staatsgebiet, in dessen Aufbau er ja nur eine Zelle bildet.

Ganz allgemein gehalten sind auch die Begriffe „angemessene Erleichterungen.. (facilités appropriées), die den Minderheiten hinsichtlich ihrers Sprachgebrauchs zu gewähren sind, und „ein billiger Anteil" (part équitable), der den Minderheiten aus den in das Budget aufgenommenen öffentlichen Beträgen zuzuleiten ist. Hier durch genauere Bestimmungen die nötige Rechtssicherheit zu schaffen, ist genau so Aufgabe

des Völkerbunds wie die Verhütung der willkürlichen Auslegung des Bezirksbegriffes. Eine Bestimmung, die in den heute bestehenden Minderheitenverträgen fehlt, ist die Gewährung wirtschaftlicher Gleichbehandlung. Auf diesem Gebiete machen sich Härten in so großer Zahl bemerkbar, daß es sich der Völkerbund wohl zur Pflicht machen sollte, hier ein wachsames Auge zu haben. Die einzelnen Fälle, in denen sich eine ungerechte Behandlung auf wirtschaftlichem Gebiete äußert, aufzuführen, würde hier zu weit führen. Hingewiesen sei lediglich darauf, daß die Minderheitsangehörigen bei Vergebung von Staatsaufträgen nicht hinter den Mehrheitsangehörigen zurückgesetzt werden dürfen, und daß vor allen Dingen die Durchführung der sogenannten Agrarreform ihre bisherige Einseitigkeit zu ungunsten von minderheitsangehörigen Besitzern verlieren muß. Bei der Festsetzung der Grenze, bis zu der enteignet wird, ist es ziemlich leicht nachzuweisen, daß nicht immer besitzpolitische Ziele die maßgebenden sind. Hinsichtlich Konzessionserteilung und Kreditgewährung (Staatsbank) hat der Völkerbund ebenso die Aufgabe, über einen gerechten Ausgleich zu wachen, wie über die Gleichberechtigung der Minderheiten in den Zwangskörperschaften und bei Verteilung der Steuerlasten. Ebenso sollte der Völkerbund wachsamen Auges auch die Vorgänge bei Verstaatlichung von Privateigentum verfolgen. Eine zusammenfassende Entschließung hinsichtlich all' dieser Aufgaben des Völkerbundes hat die Wirtschaftskommission der Europäischen Minderheitenkongresse ausgearbeitet.[11]

Immer wieder wird darüber Klage geführt, daß es keine Bestimmung gibt, die der Minderheit eine entscheidende Einflußnahme auf die Entwicklung eines ihre Rechte betreffenden Prozesses garantiert, d. h. ihr die Stellung als Prozeßpartei gewährt.[12] Diese Frage hängt zusammen mit dem hier nicht zu erörternden Problem der Behandlung der Minderheit als Völkerrechtspersönlichkeit. Die Entscheidung über deren Gewährung liegt schließlich bei den Staaten selbst, sodaß man hier nicht von einer direkten Aufgabe des Völkerbundes im Sinne unseres Themas sprechen kann. Zum mindesten wäre aber, wie es der Genfer Minoritätenkongreß zu wiederholten Malen getan hat, eine Form zu fordern, in der die klagende Minder-

11) Sitzungsbericht des 2. Europäischen Minderheitenkongresses, 1926, S. 83—84.
12) In den Verträgen ist immer nur der einzelne Minderheitsangehörige genannt, außer in den Bestimmungen betreffend Schul- und Religionsautonomie, z. B. communcutés juives.

heit, ganz abgesehen von der Stellung als Prozeßpartei, auf die Bemerkungen ihrer Regierung zu ihrer Klage Rückäußerungen abgeben kann.

II, 3.

Die Garantie des Minderheitenschutzes durch Schaffung paritätischer Kommissionen im Inneren der Staaten.

Selbst wenn der Völkerbund seine Aufgaben, die ihm hinsichtlich der Ausgestaltung des materiellen Rechtes erwachsen, erfüllt hätte, bliebe ihm immer noch die Pflicht, dieses Recht in wirklich ausreichender Weise zu garantieren. Darüber, daß das heute nicht der Fall ist, sind sich auf Seiten der Minderheiten alle Kreise einig. Es würde zu weit führen, auf technische Einzelheiten des heutigen Verfahrens und auf die Möglichkeiten, diese zu verbessern, einzugehen. Die vielen einzelnen Mängel des heute bestehenden Verfahrens beruhen auf einigen Grundmängeln, die auf die Möglichkeit einer Reform hin zu untersuchen sind. Durch einige Umgestaltungen in diesen wesentlichen Punkten wäre eine bedeutende Verbesserung der gesamten Rechtslage zu erreichen; Einzelheiten des heutigen Verfahrens würden durch die angedeutete Umgestaltung von selbst entfallen.

Es hat sich bei der Behandlung von Minderheitenbeschwerden gezeigt, daß oft ein riesiger Apparat aus verhältnismäßig unwichtigen Gründen in Bewegung gesetzt werden muß, und daß dadurch mehr Staub aufgewirbelt wird, als im Interesse der Sache notwendig ist. Wenn z. B. ein Lehrer einen Schüler geohrfeigt hat, weil er diesen in der Pause mit einem Mitschüler in der Minderheitensprache reden hörte, so verdient dieser Fall zwar schärfste Kritik und der Lehrer eine strenge Maßregelung, doch scheint deswegen nicht der Anlaß gegeben zu sein, den ganzen riesigen Völkerbundsapparat in Bewegung zu setzen. Man wird solche Fälle leichter, schneller und auch sachlicher entscheiden, wenn man damit im eigenen Lande bleibt. Schon aus Prestigegründen wird jeder Staat „bei sich zu Hause" leichter dazu geneigt sein, ein Unrecht einzugestehen, als vor einem Weltforum, wo schon aus Gründen nationaler Eitelkeit jeder Staat mit allen Mitteln dagegen kämpfen wird, öffentlich ins Unrecht gesetzt zu werden.

Schon diese rein äußerliche Betrachtung zeigt die Vorteile einer Entscheidung von Minderheitsbeschwerden durch paritätisch zusammengesetzte Kommissionen im Inneren des Staates. In keinem der Minderheitenverträge ist diese Institution vorgesehen, außer im deutsch-polnischen Abkommen über Oberschlesien. Hier besteht die Einrichtung der Minderheitenämter, an die eine Beschwerde zuerst zu gehen hat, als zweite Instanz darüber funktioniert die gemischte deutsch-polnische Kommission, bzw. deren Präsident, dritte Instanz ist der Völkerbund. Jedoch können Beschwerden der Minderheitsangehörigen auch an diesen direkt gerichtet werden, sodaß also das übliche Völkerbundsverfahren gewahrt bleibt. Um die Behandlung von Eingaben und Beschwerden bis aufs Möglichste den staatlichen Behörden vorzubehalten[13], verpflichtet Artikel 148 des Genfer Abkommens die deutsche und polnische Regierung zur beiderseitigen Errichtung von Minderheitenämtern. Diese nehmen die Eingabe erst zur Prüfung entgegen, nachdem die Beschwerde bei der obersten Verwaltungsbehörde, bzw. Kommunalbehörde vorgelegt worden ist (Artikel 150). Es obliegt ihm nun, die Verfasser der Eingabe zu befriedigen, und erst, wenn sich diese Aufgabe als aussichtslos erweist, gibt es die Eingabe, mit seinen Bemerkungen versehen, an den Präsidenten der Gemischten Kommission für Oberschlesien ab, dem gegenüber es die Behörden seines Staates verkörpert. Es tritt dann noch einmal in Funktion (Artikel 154), wenn eine Stellungnahme der Gemischten Kommission ergangen ist, um sie der zuständigen Verwaltungsbehörde zuzuleiten und über deren Erledigung der Angelegenheit wiederum den Präsidenten der Gemischten Kommission zu verständigen.

Die Gemischte Kommission für Oberschlesien besteht aus zwei deutschen und zwei polnischen Mitgliedern und einem Präsidenten fremder Staatsangehörigkeit (z. Zt. der Schweizer Calonder). Bei der Behandlung von Minderheitenbeschwerden soll sie die Instanz zwischen Minderheitenamt und Völkerbund bilden. Sie hat sich mit der Klage nur zu befassen, wenn sie ihr von einem Minderheitenamt zugeleitet ist, und soll dann die weitestgehenden Informationen (an erster Stelle vom Minderheitenamt und dem Antragsteller selbst,

13) H. Leder, Entwicklung des Minderheitenschulwesens, S. 42 ff.

ferner durch Lokaltermine und Zeugenaussagen) zur Klärung des Sachverhaltes einziehen (Artikel 153). Sobald diese Klärung zur Genüge gediehen ist, holt der Präsident die Meinung der übrigen Mitglieder der Kommission ein, entscheidet aber dann selbst und gibt seine Stellungnahme dem Minderheitenamt bekannt. Gebunden ist der Präsident lediglich an etwaige vorangegangene Beschlüsse des Völkerbundsrates in oberschlesischen Fragen (!).

Dem Präsident der Gemischten Kommission ist nur das Recht der „Stellungnahme", keine Machtbefugnis gegeben. Es mußte deshalb eine dritte Instanz vorgesehen werden, und diese ist der Völkerbundsrat, dem die Sache durch Ersuchen an das Minderheitenamt, die Eingabe durch Vermittlung der Regierung an den Rat zu leiten, vorgelegt werden kann (Artikel 149 und 157).

Die Frage der Paritätischen Kommissionen ist am eingehendsten erörtert worden auf den Tagungen der Interparlamentarischen Union. Als 1929 der Völkerbundsrat auf seiner Madrider Tagung sich mit dem Minderheitenproblem aufs Genaueste zu befassen hatte, war es der um die Minderheiten so verdiente kanadische Abgeordnete Dandurand, der die Aufmerksamkeit des Rates speziell auf die Arbeiten der Interparlamentarischen Union lenkte. Diese hat sich zum ersten Mal auf der Tagung der Commission des questions ethniques et coloniales in Basel, April 1923, mit den Einzelheiten der Frage beschäftigt. Der schweizer Delegierte Dr. Usteri legte der Kommision einen Entwurf vor, in dem er die Einrichtung solcher paritätischer Kommissionen aufs Wärmste empfahl. Ausgehend von der Erkenntnis, daß man der Minderheit nicht nur gewisse rechtliche Forderungen zugestehen soll, sondern daß man ihr entsprechend dem großen Einfluß, den sie auf das gesamte Staatsleben hat, auch die Möglichkeit geben muß, selbsttätig an diesem Staatsleben teilzunehmen, fordert Usteri eine Aktivierung dieser Volkskräfte dahingehend, daß man sie zunächst im Verfahren über ihre eigenen Belange zu Worte kommen läßt. Schrittweise soll die Errichtung solcher Kommissionen und die Erweiterung ihrer Kompetenzen vor sich gehen. So wird auf der einen Seite ein „über das Ziel Schießen" vermieden, auf der anderen Seite die neue Einrichtung weniger Widerstand finden, sodaß man der friedlichen und

fruchtbaren Zusammenarbeit von Mehrheits- und Minderheitsnation fortschreitend die Wege ebnen kann.

Diese Kommissionen müßten aus Mitgliedern der Mehrheit und solchen der Minderheit in gleicher Zahl zusammengesetzt werden. Ihre Auswahl könnte entweder durch Ernennung seitens der parlamentarischen Körperschaften oder durch direkte oder indirekte Wahl sich vollziehen. Der Vorsitz in den Kommissionen könnte am Anfang zwischen den beiden Parteien wechseln, später könnte man sich auf die Wahl einer neutralen Persönlichkeit einigen; dabei wäre zu denken etwa an den Präsidenten eines höheren staatlichen Gerichtshofes oder den Vertreter einer internationalen Organisation. Die Entscheidungen sollten vielleicht, um Spannungen zu vermeiden, in der ersten Zeit nur mit Stimmeneinheit, später mit einfacher oder qualifizierter Mehrheit gefaßt werden. Die Oeffentlichkeit der Verhandlungen wäre vielleicht auch erst später, wenn sich der Organismus bewährt hat, gegeben.

Die Zuständigkeiten der paritätischen Kommissionen müßten durch Gesetz festgelegt werden, ebenso ihre Abgrenzungen gegenüber der öffentlichen Gewalt. Diese brauchte in keinem Falle aufgehoben, vielmehr nur in gewissen Grenzen auf die Kommissionen delegiert zu werden.

Schwer zu entscheiden ist die Frage, ob die Kommissionen nur dann, wenn sie mit einer Streitfrage befaßt werden, in Funktion treten sollen, oder ob ihnen selbst auch ein Initiativrecht zuzugestehen ist. Die Entscheidung dieser Frage wird im wesentlichen von der Abgrenzung der Kompetenzen der noch zu besprechenden Minderheitenkommission beim Völkerbund abhängen. Es scheint geraten, um die Einführung der Kommissionen reibungsloser vor sich gehen zu lassen, ihre Befugnisse am Anfang nicht zu weit zu fassen, sondern sie im Laufe der Zeit gradweise auszudehnen. Danach würden am Anfang die Fragen in die Kompetenz der Kommissionen fallen, die die allgemeine Wohlfahrt sowohl auf wirtschaftlichem wie auf kulturellem Gebiet zum Gegenstand haben (Verwaltung des öffentlichen Besitzes, Verteilung der Steuern, wirtschaftliche und rechtliche Organisationsfragen etc.), später würden dann die mehr speziellen Fragen, die die Minderheit berühren, hinzutreten, wie Verteilung des Bodens, Gestaltung des öffentlichen Unterrichtes, Militärwesen, Kul-

turpflege, Sprachgebrauch etc. Eine weitere Erleichterung bei der Einführung dieser Organe könnte dadurch erreicht werden, daß man ihre Entscheidungen zunächst nur als Gutachten an die zuständigen staatlichen Stellen behandelte, die ihnen dann später den Charakter von Schiedsgerichtsinstanzen verliehe, an die sich zu wenden anfanas fakultativ, später obligatorisch sein könnte.

Es ist bestritten, wem das Recht, sich an die paritätischen Kommissionen zu wenden, eingeräumt werden soll. Wenn man es nicht jedem einzelnen Minderheitsangehörigen zugestehen will, so wird man dies doch wohl außer der Regierung, dem Parlamnet und den Provinzialvertretungen auch den Organisationen der Minderheiten gegenüber tun müssen, sowie sonstigen Organisationen, die durch ihre politische, kulturelle oder wirtschaftliche Bedeutung eine besondere Rolle in dem betreffenden Staate spielen, und schließlich gegenüber den einzelnen Mitgliedern des Parlaments und der Provinzialvertretungen.

Die Anregungen hinsichtlich der paritätischen Kommissionen auf der Kommissionssitzung in Basel und der Konferenz der Interparlamentarischen Union in Kopenhagen 1923 fanden weder bei den einzelnen Staaten noch beim Völkerbunde ein Echo. Erst die Kommissionssitzung in Genf im August 1929 und die sie vorbereitende Prager Tagung rollten das Problem erneut auf. Hier beschäftigte man sich besonders mit der Frage, wer in den paritätischen Kommissionen den Vorsitz führen sollte, da ja der Charakter der Kommissionen hierdurch wesentlich bestimmt wird. Wenn man aber, wie es der rumänische Delegierte Pella forderte, den einzelnen Staaten die Bestimmung darüber überließe, in welcher Weise sie die paritätischen Kommissionen einrichten wollen, so würde ihre Bedeutung wohl zum größten Teil illusorisch werden; denn die Praxis hat gezeigt, daß die meisten Staaten, so weit sie ungebunden an Verträge das Wohl ihrer Minderheiten von sich aus fördern sollten, stets das Mindestmaß an Zugeständnissen als Norm wählen. Der ungarische Delegierte von Luskacs schlug vor, den Vorsitz in den paritätischen Komissionen aus den Mitgliedern der Minderheitenkommission des Völkerbundes zu wählen. Für die Zeit, wo diese noch nicht existiert, verdient der Vorschlag Beachtung, den Präsidenten der Minderheitensektion des Völker-

bundssekretariats mit dem Vorsitz in den Kommissionen zu betrauen. Man könnte befürchten, daß die ganze Institution dadurch zu sehr unter die Bevormundung des Völkerbundes geraten könnte. Doch wie immer man in der Frage des Vorsitzes entscheidet, so ist doch daran festzuhalten, daß dem Völkerbund die Aufgabe zufällt, die Normen für die Organisation der paritätischen Kommissionen allgemein verbindlich festzusetzen. Nur so kann ein wirksames Funktionieren dieser Organe garantiert werden.

Man könnte den Vorsitz in den paritätischen Kommissionen auch durch Aufstellung einer Liste regeln, in der als „Minderheitenkommissare" eine Reihe von neutralen Persönlichkeiten mit juristischer Vorbildung und Spezialkenntnissen in Minderheitenfragen aufgeführt wären. Der Völkerbundsrat müßte die Liste dieser Personen allen Regierungen und innerstaatlichen Schiedskommissionen zu ihrem freien Gebrauch mitteilen. Die Kommission hätte dann jedes Mal, wenn sie mit einer Minderheitenklage befaßt wird, ihren Vorsitzenden aus ihrer Liste zu wählen.

Hinsichtlich der technischen Durchführung der Einrichtung von paritätischen Kommissionen bestehen noch eine Menge von Einzelfragen, die jedoch im allgemeinen die Praxis würde entscheiden können. Darunter fällt letzten Endes auch die Wahl ihres Namens, sei es nun Commission de Conciliation, Commission d'Arbitrage, Comission Paritaire oder irgend ein anderer. Die Hauptsache wird immer die bleiben, daß sie für alle auf dem Gebiete des Staates entstehenden Minderheitenstreitigkeiten als erste Instanz zu fungieren hat, sodaß sie auch in Fällen, wo sie selbst nicht endgültig entscheiden kann, durch ihre Vorarbeiten und ihre genaue Kenntnis über die besonderen vorliegenden Verhältnisse wertvolle Vorarbeit für das folgende Völkerbundsverfahren leisten kann.

Die Frage der paritätischen Kommissionen ist schon einmal in der Staatenpraxis aufgetaucht und zwar auf deutsche Anregung hin. Es handelt sich um die Weisungen des Auswärtigen Amtes an die Versailler Friedensdelegation hinsichtlich der Behandlung der deutschen Minderheiten in Nord-Schleswig: für Beschwerden der Minderheiten sollten Schlichtungskommissionen eingesetzt werden, die aus je zwei Mitgliedern der Mehrheit und der Minderheit, je einem deut-

schen und einem dänischen Regierungsvertreter und dem Angehörigen eines skandiavischen Staates (Dänemark ausgenommen) als Präsidenten bestehen sollten.[14]

Ein besonderer Instanzenzug findet sich vorgeschlagen bei Edmund Schmid[15]. Hiernach hätten Minderheitenstreitfragen zunächst an die innerstaatliche Vermittlungsstelle zu gehen, dann an den paritätischen Senat des Obersten Gerichtshofes, und erst dann, als dritte Instanz, an die Ständige Minderheitenkommission des Völkerbundes.

Eines haben all' diese Vorschläge gemeinsam: sie zeugen davon, daß es der bestehenden Regelung des internationalen Minderheitenverfahrens nicht gelungen ist, sich Anspruch auf Vertrauen der Minderheiten zu erwerben. Vielmehr hat das bestehende Verfahren durch seine Fehler und Unzulänglichkeiten so stark an Vertrauen eingebüßt, daß sich der Ruf nach einer innerstaatlichen Regelung der Streitfragen immer lauter erhebt.[16] Als Mittel hierzu dürften in erster Linie paritätische Kommissionen berufen sein. Allerdings wäre ihre Organisation durch international geltende Bestimmungen zu gewährleisten, und solche zu treffen erscheint als Aufgabe des Völkerbundes.

II, 4.

Die Ständige Minderheitenkommission beim Völkerbund.

Eine seit langem erhobene Forderung der Minderheiten, die gerade hinsichtlich des Völkerbundes eine besondere Rolle spielt, ist die nach Schaffung einer Ständigen Minderheitenkommission des Völkerbundes. Immer mehr hat sich die Erkenntnis Bahn gebrochen, daß ein so verwickelter Fragenkomplex, wie der des Minderheitenschutzes, nur von solchen Persönlichkeiten mit Aussicht auf eine gerechte Entscheidung in Angriff genommen werden kann, die durch die ständige Befassung mit den Dingen den nötigen Kontakt gewinnen und behalten. Die Instanz beim Völkerbunde, der heute hinsichtlich der Entscheidungen von Minderheitenbeschwerden die größte Bedeutung zukommt, ist das Dreier-Komitee, welches durch den Ratsbeschluß vom 25. Oktober 1920 geschaffen

14) Vorschläge des Auswärtigen Amtes an die Versailler Friedensdelegation V, 2
15) a.a.O., Artikel 23.
16) von Szasz, Nation und Staat, III, 3, Sonderdruck Dezember 1929.

wurde. Die Minderheitensektion des Völkerbundes ist nur ein amtliches Informationsorgan zwecks Erleichterung der Arbeiten des Rats.

Die Zusammensetzung der Dreierkomitees wurde endgültig dahin geregelt, daß sowohl der Präsident als auch die beiden anderen Ratsmitglieder, mit denen zusammen er das Komitee bildet, folgende Voraussetzungen erfüllen müssen: Sie dürfen weder dem Staate angehören, dessen Staatsangehörige die in der vorliegenden Klage behandelten Minderheitsangehörigen sind, noch dürfen sie einem Staate angehören, der einem solchen benachbart ist, und sie dürfen schließlich auch keinem Staate angehören, mit dessen Mehrheitsnation die in Frage stehende Minderheit connational ist. Durch diese Regelung sind praktisch nur solche Staatenvertreter zur Teilnahme an den Komitees zugelassen, die mit den schwebenden Fragen am wenigsten in Berührung stehen. Außerdem dürften die Repräsentanten der großen Staaten beim Völkerbund mit der Arbeit, die ihnen aus der Wahrung ihrer eigenen Interessen erwächst, schon so belastet sein, daß es ihnen unmöglich ist, sich mit einer ihnen wesensfremden Materie mit der Gründlichkeit zu beschäftigen, die das Minderheitenproblem verlangt. Die Schaffung ständiger Minderheitenkommissionen liegt somit im Interesse des Völkerbundes selbst, dem doch zwecks Aufrechterhaltung seiner Autorität nur daran gelegen sein kann, daß alle Entscheidungen mit größtmöglichster Sachlichkeit gefällt werden.

Die Diskusion über die Ständige Minderheitenkommission war besonders lebhaft im Laufe der Sitzung des Völkerbundsrates in Madrid vom 6—11. Juni 1929, der den Bericht Adatcis zu prüfen hatte, welchen dieser zusammen mit Chamberlain und Quiñones de Leon über die Minderheitenfrage erstattet hatte. In Abwesenheit von Dr. Stresemann lenkte der Staatssekretär von Schubert deutscherseits die Aufmerksamkeit des Rates auf die guten Dienste, die eine Ständige Minderheitenkommission leisten könne. Er betonte vor allem die Notwendigkeit, daß der Völkerbundsrat sich nicht nur mit einzelnen Klagen, die vor ihn gebracht werden, beschäftige, sondern daß ihm aus der übernommenen Garantie die Pflicht erwachse, ständig über die Befolgung der in den Verträgen enthaltenen Bestimmungen zu machen. Im Abs. 1 des Artikels 12 des Polnischen Minderheitenvertrages, der die

Garantie des Völkerbundes begründet, ist keineswegs gesagt, daß sie sich nur auf das in Absatz 2 vorgesehene Verfahren beziehe. Diese Auffassung hatte auch Dr. Stresemann bei früheren Diskussionen vertreten, und sie läßt sich erneut in der deutschen Denkschrift an das Adatcikomitee feststellen.

Nach den bestehenden Verträgen können nur Ratsmitglieder das Völkerbundsverfahren in Gang setzen. Andererseits war es ein Hauptziel der Verträge, den Minderheitenschutz aus den nationalen Interessen der Staaten heraus auf die Ebene internationaler Rechtssprechung zu verschieben. Wenn es nun im Bericht Adatcis heißt, daß es den Ratsmitgliedern persönlich obliege,[17] über die Ausführung der Verträge zu wachen, so entfernt man sich von dem zweiten Grundsatz ziemlich weit, indem es dann nicht mehr der Völkerbund als solcher, sondern die Vertreter einzelner Staaten sind, die die Garantie des Bundes übernehmen. Aus diesem Grunde schon ist die Einrichtung einer Ständigen Minderheitenkommission notwendig.

Hinzu kommt noch der Umstand, daß kein Staat gerne vor dem Völkerbund als Ankläger eines anderen Staates erscheint und deshalb in Fragen, wo keine positive Minderheitenbeschwerde vorliegt, sich wohl kaum zur Befassung des Rates entschließen wird. Man soll sich nicht an den Begriffen wie „Ueberwachung"' (surveillance) und „Lokaluntersuchung" (enquête sur place) stoßen! Es sollen ja nicht im Inneren der Staaten irgend welche Maßnahmen ergriffen werden, die deren Souveränität beeinträchtigen könnten, sondern die übernommene Garantie des Völkerbundes soll lediglich dahin angewandt werden, daß ein Völkerbundsorgan die Entwicklung der Verhältnisse beobachtet und auch solche Mißstände zur Entscheidung des Rates bringen kann, hinsichtlich derer sich die Minderheit selbst aus irgendeinem Grunde nicht zu einer Beschwerde hat entschließen können.

Dr. von Schubert erinnerte in seiner Rede auf der Madrider Ratstagung an ein interessantes Beispiel, wo für eine andere Materie eine Auslegung des Begriffes der Garantiepflicht gegeben wird.[18] Es handelt sich um die Verfassung der Freien Stadt Danzig. Anläßlich der Diskussion über diese

17) Vgl. hiermit die Rede Wilsons vom 31. Mai 1919 in der Plenarsitzung der Friedenskonferenz.
18) J. O. Supplem. Spéc. Nr. 73, p. 9.

Verfassung erstattete Graf Ishii dem Rat einen Bericht, in dem sich u. a. folgende Sätze finden: „Die Verfassung bestimmt nicht, daß der Völkerbund das Recht habe, Erkundigungen über die Regierungsführung von Danzig einzuholen. Trotzdem scheint es, daß der Schutz, den der Völkerbund der Freien Stadt zu gewähren hat, und die Garantie, die er über die Verfassung dieser Stadt ausübt, es unentbehrlich machen, daß der Völkerbund im entscheidenden Falle von der Danziger Regierung authentische Informationen über die „affaires publiques" der Stadt fordern kann.

Aber das scheint noch nicht genügend. Der Völkerbund muß nicht zur Informationen im Falle eines gegenwärtigen Streites verlangen können, sondern auch immer da, wo die Rechte und Pflichten berührt werden, die ihm aus seiner Garantiepflicht erwachsen."

Die Analogie zwischen dieser Danziger Frage und der des Minderheitenschutzes ist offenbar.

Eine gegenteilige Ansicht vertrat der französische Außenminister Briand[19]. Er glaubt, daß von dem Moment der Schaffung einer Ständigen Kommission an die Schwierigkeiten erst recht wachsen würden, da die Zahl der Klagen sich ungeheuer vergrößern werde, sobald die Minderheiten ein Organ gegenwärtig wissen, das gewissermaßen nur für sie da wäre. Denselben Standpunkt vertritt Miß Mair, ist aber dabei ehrlich genug, anzuerkennen, daß die Regierungen hauptsächlich den Aufpasser fürchteten[20].

Die Politiker, die sich zur Befürwortung der Minderheitenkommission nicht entschließen konnten, andererseits aber auch den bestehenden Mißverhältnissen abhelfen wollten, setzten sich für eine Reform des Dreier-Komitees ein, sei es für Streichung der 1925 getroffenen Beschränkungen an der Teilnahme, sei es, wie Dandurand, für das häufigere Hinzuziehen der in den Bestimungen vorgesehenen zwei ergänzenden Mitglieder. Man muß jedoch mit Recht daran zweifeln, ob diese geringen Modifikationen die anderen Mängel des Dreier-Komitees zu beheben imstande sein würden.

Briand schlug, ausgehend von der Befürchtung, daß eine Ständige Minderheitenkommission zum reinen Informationsorgan werden würde, auf der Madrider Ratstagung vor, daß

19) u. a. Supplem. Spéc. Nr. 73, p. 26.
20) a.a.O., p. 73—74.

den Ratsmitgliedern die Möglichkeit gegeben werde, privatim alle Informationen, die sie hinsichtlich einer Minderheitenstreitfrage wünschten, bei den betreffenden Regierungen einzuholen. Aber auch diese Regelung würde, da ja die noch so gut informierte Regierung immer das Odium des Anklägers gegen einen anderen Staat vor dem Völkerbund auf sich nehmen müßte, nicht zu den Ergebnissen führen, die von einer Ständigen Völkerbundskommission zu erhoffen wären.

In dem Bericht, den Tittoni am 2. Oktober 1920 erstattete, findet sich folgende Stelle[21]: „Diese Bestimmung bedeutet, daß der Völkerbund sich versichern muß, daß die auf den Minderheitenschutz bezüglichen Bestimmungen ständig ausgeführt werden". Dieser Satz enthält eigentlich die Forderungen, mit denen die Errichtung einer Ständigen Minderheitenkommission zu begründen ist. Denn dieses Sichversichern, daß die Verträge s t ä n d i g befolgt werden, setzt eine Organisation voraus, die sich durch beständige Kontrolle der Verhältnisse auf dem Laufenden hält und jederzeit einen Verstoß gegen die Bestimmungen, auch wenn es aus leicht verständlichen Gründen nicht zum Gegenstand einer Beschwerde gemacht wird, einer Nachprüfung unterziehen kann.

Der Völkerbund hat sich schon zu wiederholten Malen mit Minderheitenstreitfragen beschäftigt, auch ohne daß er durch eine formelle Beschwerde dazu veranlaßt worden wäre, sodaß die Bildung einer Ständigen Kommission, die sich mit solchen Fällen zu beschäftigen hätte, in gewisser Weise keine Neuerung, sondern nur eine Sanktionierung der bestehenden Verhältnisse bedeuten würde. Die Präzedenzfälle finden sich aufgeführt in der Denkschrift der deutschen Regierung an das Adatci-Komitee 1929.[22]

Das erste Mal ist der Rat anläßlich der griechisch-bulgarischen Minderheitenfrage im Jahre 1925 selbständig hervorgetreten. Als die griechische Nationalversammlung das vom Rat gebilligte Protokoll verworfen hatte, faßte dieser am 14. März 1925 die feierliche Entschließung, die griechische Regierung aufzufordern, diejenigen Maßnahmen bekannt zu geben, die sie zur Lösung der schwebenden Minderheiten-

21) J. O. Supplem. Spéc. Nr. 73, p. 50: cette stipulation signifie que la Société doit s'assurer que les dispositions relatives à la protection des minorités sont constamment exécutées.

22) J. O. Supplem. Spéc. Nr. 73, p. 66 (französischer Text). Nation und Staat, 2. Jg., Heft 11—12, S. 729 ff. (deutscher Text).

streitfragen für angebracht halte. So hat der Rat in klarer und unzweideutiger Form sein Recht, auch außerhalb von Petitionen über die Lage der Minderheiten zu wachen, zum Ausdruck gebracht. Als zweiter Fall wäre hier die Entschließung anzuführen, die der Rat am 9. Juni 1928 auf Vorschlag des polnischen Delegierten anläßlich des Zwischenfalls zwischen Griechenland und Albanien faßte. Die albanische Regierung hatte kraft Artikels II des Völkerbundspaktes die Frage der Behandlung der albanischen Minderheit durch die griechische Regierung vor den Rat gebracht, und obgleich es sich hier um einen Fall handelt, der üblicher Weise durch ein Ratsmitglied zur Kenntnis des Rates hätte gelangen müssen, so ist in der betreffenden Entschließung doch gesagt, daß es allen Völkerbundsmitgliedern frei stehe, auch Minderheitenfragen vor den Rat zu bringen, wenn diese ernste Fälle (des cas graves) im Sinne des Artikels 11 bedeuteten. Erwähnt sei hier ferner die Haltung verschiedener Staaten, die von sich aus das Bedürfnis fühlten, den Rat von der Art und Weise zu informieren, wie sie auf ihrem Gebiete die Minderheiten schützen. So die Mitteilung der estnischen Regierung an den Völkerbund von dem Gesetz betreffend die Kulturautonomie der Minderheiten[23], der ungarischen Regierung von mehreren Gesetzen und Verordnungen die Minderheiten betreffend[24], und der rumänischen Regierung über die Behandlung der Minderheiten in Rumänien[25]. Von gleichen Gedanken zeugen die Diskussionen, die sich im Laufe der Vollversammlungen von 1920, 1922, 1925 und 1928 entspannen. Es sei bei dieser Gelegenheit nochmals besonders auf den Beschluß der Bundesversammlung von 1922 hingewiesen, in dem die Notwendigkeit einer ständigen Ueberwachung der Minderheitenverhältnisse ausdrücklich anerkannt wird.

Daß man den sich in diesen Gedankengängen äußernden Notwendigkeiten bisher noch nicht offiziell Rechnung trug, hat zu der immer wieder empfundenen Unzulänglichkeit des Verfahrens geführt. Die bisher verfolgte Praxis erlaubt weder den Bundes-, noch den Ratsmitgliedern, sich von den Verhältnissen, die bei den einzelnen Minderheiten obwalten, ein Bild zu machen (und hierzu verhilft auch die Tätigkeit der

23) J. O. 1925, p. 788.
24) J. O. 1925, p. 1034.
25) J. O. 1923, p. 1065.

Minderheitensektion nicht), und viele Regierungen müssen sich fragen, wie sie sich überhaupt der Verpflichtung entledigen sollen, die ihnen die vom Völkerbund übernommene Garantie auferlegt. Die Debatten könnten sich viel fruchtbarer gestalten und der Völkerbund könnte damit sein eigenes Ansehen bedeutend heben, wenn die vorbereitende Arbeit einer ständigen Kommission seinen Mtigliedern genau detaillierte Unterlagen verschaffte.

Die Idee der Permanenten Minderheitenkommission ist nicht neu. Am 12. September 1921 bereits unterbreitete Prof. Gilbert Murray der Völkerbundsversammlung folgenden Vorschlag: „Um den Völkerbund in den Stand zu setzen, seine Aufgabe, die ihm aus der Garantie des Minderheitenschutzes erwächst, wirksam erfüllen zu können, bittet die Versammlung den Rat, eine Ständige Kommission zu ernennen, die damit beauftragt wird, die an den Völkerbund gerichteten Klagen in Empfang zu nehmen und ihre Erledigung durch einen Bericht vorzubereiten, wobei sie nötigenfalls Untersuchungen an Ort und Stelle vornehmen kann". Murray zog zwar diesen Vorschlag zurück, da man erst die Früchte der Arbeit des Dreier-Komitees abwarten wollte, hielt aber den sachlichen Inhalt seiner Forderung aufrecht[26]. Dieselbe Idee war von Baron Adelswärd auf der Wiener Interparlamentarischen Konferenz 1922 vertreten worden, und im folgenden Jahre auf der 21. Interparlamentarischen Konferenz wurde am 16. August 1923 eine Entschließung einer Ständigen Minderheitenkommission beim Völkerbund, entsprechend folgenden Prinzipien forderte: Die Kommission besteht aus drei Mitgliedern und wird vom Rat ernannt, sie müssen eine besondere juristische und sachliche Kenntnis besitzen, sie dürfen weder im Rat einen Sitz haben noch irgend eine Tätigkeit im Generalsekretariat ausüben[27]. Dieser Entschließung ging voran die Diskussion auf der Baseler Tagung der Studienkommission für die Minderheitenfragen vom 6.—7. April 1923[28].

Im Jahre 1928 ist es wieder die Union der Völkerbundsligen, die auf ihrer Tagung in Prag fast mit Einstimmigkeit (nur der italienische Vertreter schloß sich aus), die Errichtung der Ständigen Minderheitenkommission fordert. Auf der Madrider Versammlung 1929 wiederholte sie ihren Beschluß,

26) Actes de la II, assemblée, p. 836.
27) Compte rendu de la XXI Conférence p. 28.

jedoch mit der Abweichung, daß für die Kommission jetzt die Form einer Studienkommission gefordert wird und kommt damit der Auffassung gleich, die der Generalsekretär des Ausschusses der Europäischen Minderheitenkongresse Dr. Ammende in Hinblick auf die günstigeren politischen Voraussetzungen vertritt.[28] Entsprechend ist auch die Forderung des Ausschusses der Europäischen Nationalitätenkongresse in der an Adatci gerichteten Denkschrift[29], während die deutsche Denkschrift die Ständige Völkerbundskommission fordert.

Wie soll nun eine solche Kommission zusammengesetzt sein? Man könnte daran denken, daß der Rat einige ständige Berichterstatter ernennt, aber die Tatsache, daß Ratsmitglieder viel zu sehr durch ihre eigene Arbeit in Anspruch genommen sind, scheint gegen diese Lösung zu sprechen. Der Dandurand'sche Vorschlag auf Erweiterung der jetzigen Minderheitenkomitees auf alle Ratsmitglieder ist als unzureichend abzulehnen. Es bliebe also als günstigste Lösung die Schaffung einer ständigen Kommission für Minderheitenfragen, so wie man sie für Wirtschafts- und Verkehrsfragen bereits geschaffen hat. Auf diese Weise wäre ein Organismus geschaffen, der, ohne Einflüssen politischer Interessen unterworfen zu sein, die Entwicklung der Verhältnisse der einzelnen Minderheiten ständig zu verfolgen hätte, dem durch weitgehende Kompetenzen alle Möglichkeiten der Information offen ständen, der seine Wahrnehmungen in einer möglichst vollständigen Dokumentation zu sammeln hätte und dann von Zeit zu Zeit zur kritischen Beurteilung des angesammelten Stoffes zu schreiten hätte. Die Resultate ihrer Beobachtungen hätte die Kommission dann, verbunden mit eventuellen Vorschlägen, dem Rat zuzustellen.

Zu den Kompetenzen der Kommission gehört vor allem die Befugnis, auch während des Prozesses Aeußerungen der Minderheiten entgegenzunehmen. Es soll hiermit nicht an die Frage der völkerrechtlichen Prozeßfähigkeit der Minderheiten gerührt werden, aber der heutige Zustand, daß die Minderheiten auf die Gegenäußerungen ihrer Regierung zu der Beschwerde überhaupt nicht mehr zu Worte kommen, ist unhaltbar.

28) Procès-verbal, p. 34—38 und 51.
29) Mitteilungen des Ausschusses der Europäischen Minderheitenkongresse September bis Oktober 1928, S. 5—7.

Die Verhandlungen der Studienkommission hätten in weitem Umfange öffentlich zu sein, denn heute empfindet man es als großen Mangel, daß zwar die Glassäle des Sitzungssaales am Quai Wilson sehr durchsichtig, die Tagungen des Dreier-Komitees aber „hinter verschlossenen Türen" verborgen sind.

Eine letzte Frage erhebt sich noch: Die schon mehrfach angedeutete nach den Möglichkeiten, durch Erweiterung der Kompetenzen der heute schon bestehenden Minderheitensektion des Völkerbundsekretariats denselben Rechtszustand zu schaffen, der durch eine Ständige Minderheitenkommission des Völkerbundes erreicht werden würde. Mit dieser Frage beschäftigt sich sowohl die deutsche Denkschrift vom 12. April 1929[31] als auch besonders eingehend die Prager Tagung der Studienkommission für Minderheitenfragen der Interparlamentarischen Union, die die Genfer Tagung vom August 1929 vorbereitete[32].

Die Minderheitensektion des Völkerbundsekretariats wird behandelt in dem Memorandum, welches der Generalsekretär des Völkerbundes der ersten Bundesversammlung im Jahre 1920 vorlegte. Die „Section des Commissions administratives et des Minorites" ist in zwei „Departements" gegliedert, die völlig unabhängig von einander derselben Direktion unterstehen, nämlich in das „Département des Commissions administratives" und das „Département des Minorités". Das Minderheitendepartement umfaßt heute sechs Sektionsmitglieder, zwei mittlere Beamte und drei Hilfskräfte. Es ist hauptsächlich zur Information bestimmt, um so die Tätigkeit der Dreier-Komitees zu erleichtern. Dazu dient u. a. die Pressestelle der Sektion, die, unabhängig von der allgemeinen Pressestelle des Sekretariats, täglich ca. 20 Zeitungen bearbeitet, die sich speziell der Sache des Minderheitenschutzes gewidmet haben, darunter die entsprechenden Regierungsblätter (also eine verhältnismäßig unbedeutende Zahl von Minderheitenblättern im Vergleich zu der an die tausend Organe zählenden Minderheitenpresse). Aus diesen Nachrichten wird wöchentlich eine Presseübersicht zusammengestellt, die an die Mitglieder des Departements verteilt wird

30) Sonderausgabe der Mitteilungen April 1929, S. 6.
31) J. O. Supplem. Spéc. Nr. 73, p. 67.
32) Documents préliminaires, rapports et mémoires Ie série, p. 118 ff.

(warum nicht an die Rats- oder alle Völkerbundsmitglieder?) Dieser Pressebericht kommt dann in die Archive. Als weitere Informationsquellen[33] dienen Reisen von Departementsmitgliedern in die Minderheitengebiete. Diese anerkennenswerte Einrichtung verliert aber bei näherer Betrachtung an Bedeutung durch eine gewisse Einseitigkeit, da diese Reisen bisher immer auf Veranlassung der betreffenden Regierung, nie der Minderheiten selbst stattgefunden haben. Aber trotzdem bildet der Versuch, sich durch eigenen Augenschein von der Lage der Minderheiten einen Begriff zu machen, natürlich eine nicht zu unterschätzende Handhabe für eine objektive Beurteilung schwebender Fragen. Schließlich empfängt das Minderheitendepartement auch Besuche von Antragstellern und sonst an Minderheitenfragen Interessierten und läßt sich deren Gesichtspunkte vortragen[34].

Das Departement erfüllt eine ganze Reihe von den Forderungen, die für eine Minderheitenkommission zu stellen sind, wenn auch nur teilweise. Aber auch das best-funktionierende Informationsmittel erhält seine Bedeutung erst durch den Geist, dem es gebraucht wird.

Man muß sich fragen, ob man nicht durch Einhauchen eines solchen neuen Geistes, das sich praktisch durch eine Reihe von Umstellungen zu vollziehen hätte, der schon seit Jahren bestehenden Minderheitensektion zu einem neuen Leben verhelfen soll, anstatt durch Schaffung einer neuen Kommission die Lage noch mehr zu verwickeln[35]. Aber das Sekretariat und seine Sektionen bleiben immer ausführendes Organ, das selbst keine Initiative ergreifen kann, während gerade die schwierige Aufgabe, über konstante Ausführung des Minderheitenschutzes zu wachen, ein besonderes Maß an Aktivität erfordert[36].

Ein Beispiel aus der Geschichte der Haager Friedenskonferenz von 1899 findet sich in der Geschichte des sogenannten Monroe-Vorbehalts[37]. Bei der Besprechung des Artikels 27 war der Vorschlag des Franzosen d'Estournelles de Constant heiß umstritten, der als Träger der Schiedshof-

33) Vgl. den Beschluß der Bundesversammlung vom 21. November 1922.
34) J. O. Supplem. Spéc. Nr. 73, p. 54.
35) Die Möglichkeit, die in Frage stehende Kommission neben die weiter bestehende Sektion des Sekretariats zu setzen, lehne ich von vornherein ab.
35) Mitteilungen der Europäischen Minderheitenkongresse, September, Oktober 1928, S. 9.
37) Pohl, a.a.O., S. 449 ff.

empfehlung den Generalsekretär des Internationalen Büros vorsah, d. h. dieser sollte die Staaten bei Entstehung von Zwistigkeiten an die guten Dienste des Schiedsgerichtshofes erinnern. Auf amerikanischen und deutschen Einspruch hin übertrug die Konferenz jedoch durch Beschluß vom 3. Juli 1899 die Pflicht der Schiedsempfehlung auf die nicht in den Streit verwickelten Signatarmächte. Der deutsche wissenschaftliche Vertreter Zorn hatte erklärt, daß seine Regierung ein „Sekretariat mit politischer Verantwortlichkeit" nicht annehmen werde.

Genau dieselben Widerstände würden sich wahrscheinlich heute ergeben, wenn man der bestehenden Sektion des Völkerbundsekretariats so erweiterte Rechte, wie sie für die Minderheitenkommission zu fordern sind, übertrüge, denn ihre Abstempelung zu einem politischen Organ wäre damit gegeben.

Formelle Bedenken gegen Schaffung der Ständigen Minderheitenkommission scheinen nicht gegeben zu sein. Die Generalvollmacht, die dem Rate zusteht und im Artikel 12 Absatz 2 des Polnischen Minderheitenvertrages[38] ausgedrückt ist, ermächtigt ihn schon zu solchen Einrichtungen. Eine weitere Gewähr für Ausgestaltung der Verträge gibt Artikel 19 des Paktes. So gibt es denn auch eine Reihe von Präzedenzfällen, und es ist nicht nur die Mandatskommission, sondern noch eine Anzahl weiterer Kommissionen, die der Völkerbund, ohne daß sie im Pakt vorgesehen gewesen wären, geschaffen hat. Er hat bei diesen Gelegenheiten ein „Amendement" nicht gescheut, um seiner in der Präambel geprägten Aufgabe „die Gerechtigkeit herrschen zu lassen und allen Verpflichtungen in den Verträgen genau nachzukommen", gerecht zu werden. Tue er es auch zur Erfüllung seiner Pflicht gegenüber den Minderheiten!

II, 5.

Die Anrufung des Ständigen Internationalen Gerichtshofes im Haag.

Artikel 12 des Polnischen Minderheitenvertrages vom 28. Juni 1919 enthält im dritten Absatz folgende Sätze: Die

38) Le Conseil pourra procéder de telle façon et donner telles instructions qui paraîtront appropriées et efficaces dabs la circonstance.

polnische Regierung ist damit einverstanden, daß jeder Streit dieser Art (gemeint ist Art des Artikels 14 des Paktes) auf Verlangen des anderen Teiles vor den Ständigen Internationalen Gerichtshof gebracht wird. Die Entscheidung des Ständigen Gerichtshofes soll endgültig sein und dieselbe Kraft und Wirkung haben wie eine auf Grund des Artikels 13 der Völkerbundssatzung gefällte Entscheidung.

Von dieser Bestimmung ist bisher nur äußerst selten Gebrauch gemacht worden, nicht öfter als zwei mal. Die erste Entscheidung des Ständigen Internationalen Gerichtshofes stammt vom 10. November 1923[39] und entscheidet die vom Völkerbundsrat am 3. Februar 1923 gemäß Artikel 14 des Paktes an den Gerichtshof geleitete Frage betreffend die deutschen Ansiedler in Polen. Der Spruch stellte unter Zurückweisung der polnischen Auffassung fest, daß die Ansiedler, die vor dem 11. November 1918 Pachtverträge mit dem preußischen Domänenfiskus abgeschlossen hatten, deren Eintragung aber noch nicht erfolgt war, zu Recht an ihren Ansprüchen festhielten, da auch bei Souveränitätswechsel die Privatrechte respektiert werden müßten.

Der zweite Spruch des Gerichtshofes vom 15. November 1923 hat die Auslegung des Artikels 4 des Polnischen Minderheitenvertrages zum Gegenstand[40]: Als polnische Staatsbürger sind die Personen anzusehen, deren Eltern zur Zeit der Geburt der betreffenden Person im ehemalig deutschen Gebiet wohnten, nicht, wie die polnische Regierung unterstellte, wenn die Eltern zur Zeit des Vertragsschlusses dort wohnhaft waren.

Der Grund dafür, daß die in den Verträgen vorgesehene Anrufung des Ständigen Gerichtshofes nicht häufiger geschieht, ist darin zu erblicken, daß der Völkerbund durch die Entscheidungen des Gerichtshofes eine Gefährdung seiner Autorität befürchtet. Diesen Bedenken hat Dr. Stresemann auf der Madrider Ratstagung den Einwand entgegengehalten, daß z. B. die deutsche Reichsregierung sich häufig an den Staatsgerichtshof zwecks Auslegung einzelner Bestimmungen der Verfassung wende, und daß sie deswegen noch nie

39) Schücking, Entscheidungen des Ständigen Internationalen Gerichtshofes, Bd. I, S. 137—176.
40) Schücking, Entscheidungen des Ständigen Internationalen Gerichtshofes, Bd. i, S. 177—200.

eine Minderung ihrer Autorität zu befürchten gehabt habe[41]. Natürlich könne der Fall eintreten, daß die Entscheidung dem Gerichtshofe entgegen der bisherigen Rechtsprechung des Völkerbundsrates erginge, aber davor dürfe man sich im Interesse des internationalen Rechtsschutzes nicht scheuen.

In diesem Sinne ist auch die leider ohne Wirkung gebliebene Entschließung der Bundesversammlung vom 21. November 1922 gehalten; Im Falle von Meinungsverschiedenheiten über Rechts- oder Tatfragen bezügl. der Minderheitenschutzbestimmungen empfiehlt die Versammlung den Ratsmitgliedern, ohne jeden Verzug an den Ständigen Internationalen Gerichtshof zu appelieren, wie es in den Verträgen vorgesehen ist, wobei alle anderen im Pakt vorgesehenen Schlichtungsformen vorbehalten bleiben.

Die weitestgehende Forderung wünscht, daß der Ständige Gerichtshof gänzlich die Funktionen des Rates bei der Entscheidung übernehme. (So der deutsche Abgeordnete Heile auf der Baseler Kommissionssitzung der Interparlamentarischen Union vom 6.—7. April 1923.)[42]

Bei einer solchen erweiterten Inanspruchnahme des Gerichtshofes würde die Forderung nach Errichtung eines besonderen Senats für Minderheitensachen Berechtigung haben[43]. Doch würde diese Forderung zu sarken Widersprüchen begegnen. Deshalb dürfte der von Graf Appony auf derselben Baseler Tagung gegebenen Anregung der Vorzug zu geben sein, nach der die Minderheitenklagen in solche zu teilen wären, die zwecks Entscheidung konkreter Fälle dem Rat zuzuleiten wären, und solche, die zwecks juristischer Auslegung in den Rechtsbereich des Internationalen Gerichtshofes fallen würden.

Als Mindestforderung ist wohl die von der 33. Tagung der International Law Association (bei der übrigens von Magyary und Baumgarten auch die früher besprochenen Paritätischen Kommissionen gefordert wurden) aufgestellte zu betrachten, nach der jedem Mitglied des Völkerbundes (nicht nur des Rates, wie l'autre partie im Artikel 12 des Polnischen Minderheitenvertrages heute interpretiert wird), das Recht zustehe, die Entscheidung des Ständigen Gerichts-

41) J. O. Supplem. Spéc. Nr. 73, p. 24.
42) Procès Verbal, p. 58.
43) Compte rendu à la Conférence Interparlamentaire, Ottawa 1925, p. 31.

hofes über eine Minderheitenfrage herbeizuführen. Dieser von Brunet (Paris) angeregte Beschluß der International Law Association ist von besonderer Bedeutung durch den Umstand, daß hinter ihm doch eine große Zahl der bedeutendsten Völkerrechtswissenschaftler unserer Tage stehen.

Auch die Union des Associations pour la Societé des Nations hat schon auf ihrer Tagung von 1923 und 1924 den Wunsch ausgedrückt, daß der Gerichtshof öfters befragt werde. Zuletzt wieder 1928 im Entwurf einer Verfahrensordnung, Artikel 25. 35—36. Der ungarische Delegierte Graf Appony machte auf der Bundesversammlung von 1924 den Vorschlag, daß jede zugelassene Klage dem Ständigen Gerichtshof zuzuleiten sei, der sie begutachten solle, ehe sie an den Völkerbund käme. Auf diese Weise würde den Ratsmitgliedern die Stellung als Ankläger erspart. Allein mit diesem Vorschlag hatte Graf Appony ebenso wenig Erfolg wie mit seinem Vorschlag auf der Bundesversammlung von 1926 — den vorher schon von Magyary im Auftrage der ungarischen Völkerbundsliga 1923 und 1925 der Völkerbundligenunion vorgelegt hatte — daß gewisse qualifizierte Minderheitenbeschwerden ohne weiteres an den Rat gelangen sollten. Darunter zählt er die Petitionen, die von religiösen, kulturellen und wirtschaftlichen Organisationen der Minderheiten ausgehen.

Den Vorschlag, qualifizierte Minderheitenbeschwerden unmittelbar vor den Rat zu bringen, macht auch Rauchberg[44], wobei er unter die priviligierten Minderheiten-Institute auch die Universitäten zählt.

In Vielem hängt die Zuständigkeit des Internationalen Gerichtshofes auch von der Schaffung der Ständigen Minderheitenkommission ab und von den Kompetenzen, die man dieser zuteilen will. Gewährt man der Minderheitenkommission das Recht, durch Befragung der Minderheiten selbst zur Lösung des Streitfalles beizutragen, so brauchte man das Gutachten des Gerichts nur für die Fälle einzuholen, die reine Rechtsfäle bilden und bei denen von einer Befragung der Minderheiten abgesehen werden könnte. Wir kommen damit wieder auf die von Graf Appony vor der Interparlamentarischen Union vorgeschlagene Zweiteilung in politische und rechtliche Minderheitenstreitigkeiten zurück, die als die glück-

44) a.a.O., S. 5—7.

lichste Lösung zu bezeichnen ist. Für beide ist die vorbereitende Behandlung durch die Minderheitenkommission zu fordern, immer vorausgesetzt, daß die Paritätischen Kommissionen im Inneren des Staates als erste Instanz keine Lösung finden konnten, worauf die politischen Klagen an den Rat, die rechtlichen zur Entscheidung an den Internationalen Gerichtshof weiter zu leiten wären.

Schluß.

Der Präsident der Europäischen Minderheitenkongresse, Dr. Wilfan, hat auf dem Genfer Kongreß 1929 gesagt: Das Minderheitenrecht ist kein Klagerecht, es ist ein moralisches Recht. Sichert uns unsere national-kulturelle Entwicklungsfreiheit, und unsere Klagen werden so stark abnehmen, daß wir nie wieder in den Ruf von Querulanten kommen werden.

„Eine schwärmende Wunde am siechen Körper Europas" so nannte Graf Albert Appony das Minderheitenproblem.[1] Eine solche Wunde heilt man nur, wenn man der Natur in gewisser Weise ihren Lauf läßt, wenn man die Minderheiten ihre freie Entwicklungssphäre läßt und die Lebensnotwendigkeiten anerkennt, die die kleine Familie im Schoße der großen verlangt. Völlig gleichberechtigt müssen sie sich gegenüberstehen, damit sich die Wechselwirkungen von Nationalität zu Nationalität ergeben können, die zum Wohle des betreffenden Staates wie der Internationalen Gemeinschaft gereichen.

Nation ist Seelenrasse, darauf hat in besonders schönen Worten Ernest Renan hingewiesen[2]. Der Völkerbund soll auf diese nationale Eigenart der Minderheiten Rücksicht nehmen; ihre Mißachtung verstößt nicht nur gegen die vertragliche Pflicht, sondern auch gegen die moralischen Aufgaben des Völkerbundes, der als Hüter der internationalen Gerechtigkeit — und des Friedens zu wirken berufen ist. Denn in einer solchen Mißachtung liegt zugleich eine große Gefahr. Nicht zu Unrecht hat Mazzini gesagt: „Die europäische Revolution heißt heute Nationalität". Diese Revolution durch Grenz-

1) Sonderbeilage August 1929, Die Frage der Nationalen Minderheiten, Kölnische Volkszeitung.

2) Une nation, comme l'individu est l'aboutissant d'efforts de sacrifices et de dévouements. Elle est donc, une grande solidarité, elle se résume dans le présent par un fait tangible: le consentement, le désir clairement exprimé de continuer la vie commune.

berichtigungen einzudämmen hat sich als unmöglich erwiesen. Sie durch nationale Unduldsamkeit schüren, heißt Europa unabsehbaren Wirren zutreiben, die seinen Untergang herbeiführen müssen. Schon vor dem Kriege hat sich in der Staatenpraxis die religiöse Toleranz in Minderheitenfragen durchgesetzt. Ihr muß — soll Europa endlich befriedigt werden — die nationale Toleranz folgen.

Lebenslauf.

Ich wurde am 9. Mai 1908 als Sohn des damaligen Kgl. preuß. Bergassessors, jetzigen ersten Bergrats i. R. Hans v. Schweinitz und seiner Gemahlin Margarethe, geb. v. Prittwitz und Gaffron, in Sitzmannsdorf, Kr. Ohlau, geboren. Nach Privatunterricht während der ersten Schuljahre, besuchte ich von 1920—1922 das staatliche Gymnasium zu Oels i. Schles. und von 1922—1927 das staatliche Gymnasium der Ritterakademie zu Liegnitz, wo ich die Reifeprüfung bestand. Ich wandte mich dem juristischen Studium zu und studierte von Ostern 1927 bis Juli 1927 an der Universität Genf, von Herbst 1927 bis Juli 1929 an der Universität Wien, wo ich gleichzeitig den zweijährigen Lehrgang der Konsularakademie absolvierte und die Diplomprüfung bestand, und seit Herbst 1929 an der Universität Breslau. Während der Semesterferien nahm ich an Hochschulkursen teil. 1927 in Dijon, 1928 in Oxford und 1929 in Genf. Am 15. Juni 1930 erhielt ich auf Gesuch die Genehmigung des Herrn Ministers für Wissenschaft, Kunst und Volksbildung, mich statt nach Beendigung des 8., schon nach Beendigung des 7. Semesters zum Dr.-Examen zu melden.

Zur Beschäftigung mit der Frage des Minderheitenschutzes wurde ich angeregt durch die Vorlesunguen von Herrn Privatdozent Dr. Kunz an der Universität Wien im Sommersemester 1928, in der Folgezeit hatte ich Gelegenheit, in der Arbeit des Ausschusses der Europäischen Minderheitenkongresse, der Interparlamentarischen Union und der Völkerbundsligen Einblick zu gewinnen, sowie verschiedenen internationalen Kongressen und Völkerbundsverhandlungen beizuwohnen.